

Draagvlak voor het Natura 2000

ilar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

provided by Wageningen

## gebiedenbeleid

Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau

F.J.P. van den Bosch

werkdokument

wot  
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

*For quality of life*



# **Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid**

Onder relevante betrokkenen op  
regionaal niveau

F.J.P. van den Bosch

**Werkdocument 55**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juni 2007

*De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

**Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.**

©2007 **Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

---

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)**

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleem	9
1.3 Vragen voor het onderzoek	10
1.4 Leeswijzer	10
<b>2 Draagvlak</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Draagvlak	11
2.3 Betrokkenen	12
2.4 Factoren die draagvlak beïnvloeden	13
2.5 Samenvatting	15
<b>3 Aanpak van het onderzoek</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding	17
3.2 Aanpak	17
<b>4 Betrokkenen bij implementatie Natura 2000</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding	21
4.2 Implementatie Natura 2000 gebiedenbeleid	21
4.3 Betrokkenen bij implementatie Natura 2000	22
4.4 Sleutelfiguren in het onderzoek	23
<b>5 Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid</b>	<b>25</b>
5.1 Inleiding	25
5.2 Draagvlak bij sleutelfiguren	25
5.2.1 Draagvlak en betrokkenheid bij natuurbeheerders	25
5.2.2 Draagvlak en betrokkenheid bij provincies	28
5.2.3 Draagvlak en betrokkenheid bij gemeenten	31
5.2.4 Draagvlak en betrokkenheid bij de recreatie- en de landbouwsector	34
5.3 Conclusie	38
<b>6 Conclusie</b>	<b>41</b>
6.1 Inleiding	41
6.2 Draagvlak onvoldoende	41
6.3 Ruimte voor eigen doelen essentieel voor draagvlak	41
6.4 Aanbevelingen	42
6.5 Reflectie op het onderzoek	45
<b>Literatuur</b>	<b>47</b>
Bijlage 1 Documenten en deskundigen	49
Bijlage 2 Vragenlijst	51



## Voorwoord

Graag wil ik degenen bedanken die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport.

Om te beginnen Froukje Boonstra, die van begin tot eind heeft meegelezen en commentaar heeft gegeven, inclusief heel bruikbare adviezen en literatuursuggesties.

Ook aan het commentaar van Birgit Elands op de twee concepten heb ik veel gehad.

De studenten Joas Duister, Jan Marten de Hoop, Hanneke Koenjer, Margriet Westerink, Sander Siebrand en de inmiddels afgestudeerde Wieneke Maris bedank ik voor het afnemen van de interviews. Zij hebben prima werk geleverd.

Last but not least wil ik de respondenten bedanken voor hun openheid. Zonder hun medewerking zou er geen rapport zijn.

*Florence van den Bosch*





## Samenvatting

De lidstaten van de Europese Unie worden geacht de Europese richtlijnen voor het Europese natuurbeleid – de Vogel- en Habitatrichtlijnen - te laten doorwerken in nationaal beleid. Sinds 1998 gaat het Nederlandse ministerie van LNV hiermee voortvarend aan de gang.

Niet iedereen in Nederland is blij met de voortvarendheid waarmee het ministerie van LNV sinds 1998 het Europese natuurbeleid implementeert. Vele partijen zijn van mening dat deze richtlijnen geen ruimte laten voor andere dan ecologische belangen. Vanwege de kritiek wordt er in 2002 een interdepartementaal beleidsonderzoek gehouden dat vele knelpunten signaleert en aanbevelingen doet tot beleidsaanpassingen.

Het ministerie van LNV neemt een aantal aanbevelingen over. Voor het succesvol verder implementeren van het Natura 2000 beleid is het ministerie namelijk onder meer afhankelijk van voldoende draagvlak onder betrokkenen. Het gaat dan om het realiseren van de gebiedsdoelen in de aangewezen Natura 2000 gebieden door middel van het nemen van maatregelen en het verlenen dan wel onthouden van vergunningen.

De vraag is echter of er voldoende draagvlak bestaat voor de verdere implementatie van het Natura 2000 gebiedenbeleid onder degenen bij wie dit draagvlak nodig is? Om deze vraag te beantwoorden, zijn interviews gehouden met een groot aantal sleutelfiguren rondom drie Natura 2000 gebieden in Nederland. Deze sleutelfiguren geven hun visie op het beleid, hoe zij met het beleid omgaan en welke wensen en ideeën zij zelf hebben met betrekking tot het grondgebruik rondom de Natura 2000 gebieden.

Uit analyse van de interviews blijkt dat het draagvlak voor de verdere implementatie van het Natura 2000 gebiedenbeleid onvoldoende is bij de landbouw- en recreatiesector, matig is onder gemeenten, sterk is onder provincies en sterk maar onzeker onder beheerders. Al met al is het draagvlak onvoldoende voor het succesvol verder kunnen implementeren van het beleid.

Gemeenten en de landbouw- en recreatiesector missen in het beleid de ruimte om eigen doelen te kunnen realiseren. Zij vinden Natura 2000 gebieden vooral belangrijk vanwege de recreatieve en toeristische waarde ervan. Het gaat daarbij zowel om het economisch belang van de recreatieve sector, als om de bijdrage van de recreatief toegankelijke Natura 2000 gebieden aan de kwaliteit van de leefomgeving van omwonenden. Het behouden van mogelijkheden voor behoud en uitbreiding van activiteiten en faciliteiten ten behoeve van recreatie en toerisme rondom Natura 2000 gebieden lijkt dan ook essentieel voor het verkrijgen van voldoende draagvlak bij deze betrokkenen.

Betrokkenen accepteren dat de ruimte voor de landbouw rondom Natura 2000 gebieden beperkt wordt, mits er voor voldoende financiële compensatie gezorgd wordt.

Om één en ander te kunnen realiseren, willen partijen graag betrokken zijn bij het opstellen van beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden. Men hoopt dat in het proces van het opstellen van beheerplannen de ruimte voor het realiseren van eigen doelen aanwezig is; maar men is daar op dit moment niet zeker van.

Aangezien betrokkenheid bij het beleid, ruimte voor eigen doelen en compensatie voor geleden schade de mate van draagvlak beïnvloeden, en aangezien het beleid op deze punten hier en daar nog kan worden verbeterd, vooral omdat de beheerplannen nog moeten worden opgesteld, eindigt het onderzoek met een paar aanbevelingen voor beleidsaanpassing.

De belangrijkste aanbevelingen hebben betrekking op het zorgen voor ruimte voor de inbreng van eigen doelen voor gemeenten en particulieren. Het gaat dan om het formuleren van richtlijnen voor provincies over hoe en in welke mate partijen betrokken moeten worden bij het opstellen van beheerplannen. Gezien het belang van recreatie en toerisme is de aanbeveling aan provincies om vooral met gemeenten en de recreatiesector te zoeken naar mogelijkheden om Natura 2000 en recreatie in samenhang met elkaar te realiseren.

Niet minder belangrijk voor het draagvlak is de aanbeveling om te zorgen voor voldoende compensatie voor landbouwbedrijven rondom Natura 2000 gebieden. Het bestaande budget voor natuurbeleid wordt ontoereikend geacht. Wellicht kan het (Europese) budget voor landbouwbeleid aangesproken worden?

Het oplossen van onzekerheid rond de externe werking is belangrijk voor gemeenten. Zij willen weten tot hoe ver rondom Natura 2000 gebieden in de planvorming rekening moet worden gehouden met de ecologie. Particulieren hebben vooral baat bij het bieden van mogelijkheden om de kosten en onzekerheden rond de Habitattoets te verminderen. Hier zouden gemeenten kunnen helpen, door de plannen van particulieren mee te nemen in de planvorming van gemeenten zelf.

In beheerplannen wordt in principe veel ruimte geboden om de gestelde Natura 2000 gebiedsdoelen bij te stellen mochten ze onhaalbaar blijken. Dit is een prettig vooruitzicht voor betrokkenen zoals gemeenten, de landbouw- en de recreatiesector. Wel moet nog duidelijk worden hoe strikt Europa hierover uiteindelijk zal oordelen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het Europese natuurbeschermingsbeleid is vastgelegd in de Vogelrichtlijn (ingesteld in 1979) en de Habitatrichtlijn (ingesteld in 1992). De lidstaten van de Europese Unie worden geacht deze Europese richtlijnen te laten doorwerken in nationaal beleid. Dit houdt in dat de lidstaten de Europese richtlijnen moeten vertalen in nationale regelgeving, en dat er binnen de lidstaten speciale beschermingszones moeten worden aangewezen. Deze speciale beschermingszones, de Natura 2000 gebieden, moeten worden beschermd en beheerd.

In 1998 is Nederland door het Europees Hof veroordeeld, omdat de implementatie van de richtlijnen in Nederland op dat moment naar het oordeel van het Europees Hof nog onvoldoende was (Arnouts, 2004). Sindsdien is het ministerie van LNV, gesteund door VROM, van mening dat Nederland ervoor dient te zorgen dat aan de eisen van de Europese Commissie wordt voldaan.

Inmiddels heeft Nederland – lees: het ministerie van LNV - 79 gebieden als Vogelrichtlijngebied aangewezen en 141 Habitatrichtlijngebieden aangemeld als gebieden van communautair belang. Deze aanwijzing is puur op basis van ecologische criteria gebeurd, zoals door de EU was voorgeschreven. Ook de verplichte doorwerking van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in nationale wet- en regelgeving is inmiddels geregeld; de soortbeschermingscomponent heeft sinds april 2003 doorwerking in de Flora- en Faunawet gekregen. De gewijzigde Nbwet 1998 waarin de gebiedsbeschermingscomponent van de Vogel- en Habitatrichtlijn doorwerkt, is sinds 2006 van kracht (LNV website).

## 1.2 Probleem

Implementatie van beleid kan, zo wordt verondersteld, alleen succesvol gerealiseerd worden als hiervoor bij betrokkenen minimaal een matig draagvlak aanwezig is (Koppenjan en Rijnveld, 1997). Weliswaar zijn er naar verwachting meer factoren van invloed op de haalbaarheid van beleid, maar voldoende draagvlak wordt toch verondersteld een belangrijke voorwaarde te zijn.

Niet iedereen in Nederland is echter blij met het Europese natuurbeleid en met de voortvarendheid waarmee LNV sinds 1998 dit beleid in Nederland implementeert. Vele partijen zijn van mening dat de richtlijnen geen ruimte laten voor andere dan ecologische belangen. Men vindt vooral dat de aanwijzing van Natura 2000 gebieden een meer integrale insteek moet krijgen (Arnouts, 2004).

Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de verdere succesvolle implementatie van het Europese natuurbeleid in Nederland. Het ministerie zit daarbij ingeklemd tussen de eisen van de EU met betrekking tot implementatie van het Natura 2000 beleid en de bezwaren van betrokkenen in Nederland tegen dat beleid. Betrokkenen wier instemming of medewerking naar verwachting nodig is om het beleid succesvol te kunnen implementeren.

Naar aanleiding van de bezwaren met betrekking tot de implementatie van het Natura 2000 beleid zoals dat door LNV zo voortvarend is aangepakt, wordt er in 2002 een

interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de knelpunten die betrokkenen signaleren bij de implementatie van de VHR in Nederland tot dan toe (Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2002-2003, nr.7). Het IBO-rapport doet een inventarisatie van knelpunten die zich voordoen bij de implementatie van de VHR en doet aanbevelingen voor oplossingen die voorstaan dat ze “de doelstellingen van de richtlijn dienen, een passende afweging van verschillende maatschappelijke belangen waarborgen en op termijn duurzame mogelijkheden bieden.” (IBO, 2003). Het IBO constateert een lange lijst met knelpunten en noemt een aantal mogelijke oplossingen voor de knelpunten.

Het ministerie van LNV neemt een aantal suggesties tot beleidsverbetering van het IBO over. Het ministerie probeert op die manier tegemoet te komen aan de bezwaren van allerlei partijen tegen de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. In de hoop dat hiermee voldoende draagvlak ontstaat voor de verdere implementatie van het Natura 2000 gebiedenbeleid in Nederland, bij degenen die daar vanaf nu bij betrokken zijn.

### **1.3 Vragen voor het onderzoek**

Het is echter de vraag of er voldoende draagvlak is bij degenen bij wie nu draagvlak nodig is om het beleid succesvol verder te implementeren. Doel van dit onderzoek is een beeld te geven van het draagvlak voor de verdere implementatie in Nederland van het Natura 2000 (gebieden)beleid. De hoofdvraag van het onderzoek is: is er voldoende draagvlak onder relevante actoren voor het succesvol implementeren van het Natura 2000 gebiedenbeleid?

Deelvragen zijn:

- Bij welke partijen is draagvlak nodig om het beleid succesvol verder te kunnen implementeren?
- Hoe groot is het draagvlak bij deze verschillende betrokken partijen?
- Is het draagvlak groot genoeg om het beleid succesvol verder te kunnen implementeren?
- Welke factoren belemmeren op dit moment op welke manier het bestaan van een optimaal draagvlak?
- Wat kan er vanuit het beleid gedaan worden om het draagvlak bij relevante partijen te vergroten?

### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 bevat het conceptuele kader. De begrippen draagvlak en betrokkenheid worden gedefinieerd en geoperationaliseerd en de naar verwachting relevante factoren voor draagvlak worden benoemd. Ook wordt aangegeven wanneer volgens de literatuur wel en niet aan de voorwaarden voor succesvolle beleidsimplementatie is voldaan. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak van het onderzoek beschreven. Per onderzoeksvraag wordt aangegeven hoe deze in het onderzoek zal worden beantwoord. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe het Natura 2000 beleid in Nederland verder geïmplementeerd wordt, wie daarbij relevante betrokkenen zijn en welke sleutelfiguren voor het onderzoek geselecteerd zijn. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de uitkomsten van de interviews. Aangegeven wordt wat de houding is van de geïdentificeerde soorten betrokkenen ten opzichte van het beleid, hieruit wordt afgeleid hoe sterk het draagvlak is bij soorten betrokkenen; en of dat draagvlak voldoende is om tot succesvolle verdere beleidsimplementatie te komen. Ook wordt aangegeven welke factoren van invloed blijken te zijn op draagvlak. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het onderzoek, de aanbevelingen van de auteur voor mogelijke aanpassingen in het beleid en de reflectie op het onderzoek.

## 2 Draagvlak

### 2.1 Inleiding

De centrale vraag van het onderzoek is: is het draagvlak onder relevante partijen sinds de aanpassingen in het beleid als gevolg van de IBO-rapportage voldoende groot om het Natura 2000 beleid in de Natura 2000 gebieden succesvol te kunnen implementeren?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we in de eerste plaats weten wat draagvlak is, wanneer er sprake is van voldoende draagvlak bij relevante partijen en wie relevante partijen zijn. Ook moeten we weten welke factoren leiden tot een voldoende groot draagvlak.

In dit hoofdstuk wordt het conceptuele kader voor het onderzoek neergezet. De begrippen draagvlak en relevante partijen worden gedefinieerd en geoperationaliseerd. Ook wordt aangegeven welke factoren volgens de literatuur van invloed zijn op het draagvlak.

### 2.2 Draagvlak

Draagvlak is volgens de Raad voor het Milieubeleid: “acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid en van huidige en voorgestelde maatregelen, met inbegrip van de consequenties van dat beleid of die maatregelen” (RMB 1995). Deze omschrijving sluit goed aan op wat Kwekkeboom beschouwt als matig draagvlak: er is sprake van een matig draagvlak als het probleem respectievelijk de wenselijkheid van het oplossen ervan wel worden erkend, maar er geen neiging bestaat zelf aan de oplossing mee te werken (Kwekkeboom, 2002). Dit sluit weer aan bij wat door Rijnveld en Koppenjan (1997) passief draagvlak wordt genoemd; partijen moeten er – wat hun gedrag betreft - althans niet op uit zijn het project te blokkeren.

Becker et al (1996) stellen dat van een sterk draagvlak sprake is als het probleem niet alleen wordt erkend, maar betrokkenen bovendien bereid zijn om dit op de hen gevraagde wijze op te lossen. Rijnveld en Koppenjan (1997) voegen hier aan toe dat partijen bereid moeten zijn om hun hulpbronnen ten behoeve van het project aan te wenden.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid wat de kenmerken van geen, matig en sterk draagvlak zijn (zie tabel 1).

*Tabel 1: Kenmerken van geen, matig en sterk draagvlak*

<b>Geen draagvlak</b>	<b>Matig draagvlak</b>	<b>Sterk draagvlak</b>
Niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen
Niet accepteren beleid en gevolgen ervan	Accepteren beleid en gevolgen ervan	Accepteren beleid en gevolgen ervan
Blokkeren implementatieproces	Niet blokkeren implementatieproces	Niet blokkeren implementatieproces
Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project
Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen

In het onderzoek wordt op basis van deze tabel de mate van draagvlak bij verschillende betrokkenen bepaald.

## 2.3 Betrokkenen

In de bestuurskunde wordt er (vaak) van uit gegaan dat bij de implementatie van beleid in de meeste gevallen meerdere partijen betrokken zijn (van Dam et al., 1996; Rijnveld en Koppenjan 1997; Litjens, 2000). Het succes van de implementatie van het beleid zou afhankelijk zijn van de inbreng van deze verschillende partijen, die beschikken over voor het project onmisbare hulpbronnen zoals bevoegdheden, geld, grond, informatie en expertise (Koppenjan en Rijnveld, 1997). Deze partijen moeten bereid zijn om hun hulpbronnen ten behoeve van het project aan te wenden of althans er niet op zijn het project te blokkeren.

Koppenjan en Rijnveld (1997) maken daarbij onderscheid in draagvlak bij vier soorten betrokkenen.

In de eerste plaats is draagvlak nodig bij projectpartners: die actoren die direct in het project participeren. Voor het succes van het project is het volgens Koppenjan en Rijnveld noodzakelijk dat deze actoren bereid zijn hun hulpbronnen in het project te investeren. Volgens de definitie van draagvlak zoals hierboven gegeven, is er bij deze betrokkenen dus een sterk draagvlak nodig, wil het beleid succesvol geïmplementeerd kunnen worden. Koppenjan en Rijnveld stellen hierbij, dat de ondersteuning van het project door projectpartners in sterke mate afhangt van de mogelijkheden die zij zien om in het kader van het project hun eigen doelen na te streven.

In de tweede plaats is politieke steun nodig binnen de bevoegde politieke besluitvormingsorganen op rijksniveau. Het politieke draagvlak betreft de aanwezigheid van politieke steun voor het project binnen de bevoegde politieke besluitvormingsorganen op rijksniveau. De voorkeuren van de regerende coalitie zijn in sterke mate bepalend. Dit maakt de politieke steun tijdelijk en onzeker.

Op de derde plaats is draagvlak nodig bij lagere overheden, van wie de centrale overheid afhankelijk is voor de uitvoering van het beleid. Koppenjan en Rijnveld stellen dat de mate waarin een project bestuurlijk draagvlak realiseert, onder meer afhangt van de door de lokale overheden gepercipieerde kosten en baten. Volgens Rijnveld en Koppenjan wordt de perceptie van kosten en baten mede beïnvloed door de wijze waarop het lokale bestuur bij het project is betrokken. Als lokale overheden niet bij het project zijn betrokken, is de kans namelijk groot dat lokale doelstellingen worden genegeerd of zelfs geschaad, waardoor lokale overheden zich tegen het project zullen keren. De houding van lokale overheden laat zich ook beïnvloeden door lokale pressiegroepen of politieke partijen.

In de laatste plaats is er maatschappelijk draagvlak nodig. Het gaat dan om draagvlak bij burgers die door hen als nadelig beschouwde gevolgen ondervinden van het beleid. Bij deze betrokkenen is minimaal een matig draagvlak nodig, in de zin dat zij de gevolgen van beleid accepteren. Daartoe zijn benodigd volgens Rijnveld en Koppenjan: compensatie van geleden schade, het zoeken naar gezamenlijke doelstellingen, het volgen van een rechtvaardige procedure naar de maatstaven van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het bij het beleid betrekken van burgers.

In het bovenstaande wordt aangegeven welke mate van draagvlak nodig is bij welke soorten betrokkenen om tot succesvol beleid te kunnen komen. Bovendien wordt aangegeven welke

factoren bepalend zijn voor het ontstaan van voldoende draagvlak bij de verschillende soorten betrokkenen. Samengevat: projectpartners moeten bereid zijn om hulpbronnen te investeren. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat dit een kenmerk is van sterk draagvlak. Draagvlak bij projectpartners hangt af van de mate waarin zij mogelijkheden zien om eigen doelen na te streven. Het draagvlak bij politieke besluitvormingsorganen op rijksniveau is afhankelijk van de voorkeuren van de regerende coalitie, en daarmee onzeker. Lagere overheden en benadeelde burgers moeten de gevolgen van het beleid accepteren en er niet op uit zijn het project te blokkeren. Uit de eerste paragraaf blijkt dat dit kenmerken zijn van matig draagvlak. Bij lagere overheden is het draagvlak afhankelijk van de gepercipieerde kosten en baten. Die perceptie is weer afhankelijk van de mate waarin lagere overheden zich betrokken voelen bij het beleid en of zij mogelijkheden zien om eigen doelen te realiseren. Bij benadeelde burgers hangt het draagvlak ervan af of zij gecompenseerd worden voor geleden schade, of zij betrokken zijn bij het beleid, of zij mogelijkheden zien om eigen doelen te realiseren en of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn toegepast (zie ook tabel 2).

*Tabel 2: Factoren per betrokkene die het draagvlak beïnvloeden*

	<b>Voorkeuren regerende coalitie</b>	<b>Geperci- pieerde kosten en baten</b>	<b>Toepassen algemene beginselen van behoorlijk bestuur</b>	<b>Compen- satie geleden schade</b>	<b>Betrokken zijn in het beleids- proces</b>	<b>Mogelijk- heden zien om eigen doelen te realiseren</b>
<b>Projectpartners</b>					X	X
<b>Nationale politiek</b>	X					
<b>Lagere overheden</b>		X			X	X
<b>Benadeelde burgers</b>			X	X	X	X

Aangezien de nationale politiek een onzekere factor is voor draagvlak omdat dit per coalitie kan verschillen, aangezien het onduidelijk is waardoor het draagvlak bij de nationale politiek wordt bepaald én omdat de nationale politiek naar verwachting op gebiedsniveau geen directe invloed uitoefent, wordt in dit onderzoek het draagvlak alleen bepaald voor de overige in de tabel genoemde partijen; projectpartners, lagere overheden en benadeelde burgers.

## 2.4 Factoren die draagvlak beïnvloeden

Rijnveld en Koppenjan (1997) noemen het belang van betrokken partijen voor het succes van beleidsimplementatie. In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat voldoende draagvlak volgens hen ondermeer afhankelijk is van de mate waarin actoren het idee hebben dat zij betrokken zijn bij het beleid. De mate waarin partijen betrokken moeten zijn bij het beleid om tot voldoende draagvlak te komen, wordt echter niet aangegeven.

Uit Pröpper en Steenbeek (2001) blijkt, dat het openbaar bestuur anderen op verschillende manieren en in verschillende mate kan betrekken bij het beleid. Om dit in beeld te brengen, hebben zij een participatieladder opgesteld en in een tabel gegoten. De ladder loopt van extreem participatief naar extreem autoritair (tabel 3).

Uit de ladder kan worden opgemaakt dat betrokkenen het meest betrokken zijn bij het beleid wanneer er sprake is van faciliterend beleid, en het minst wanneer het openbaar bestuur een gesloten autoritaire stijl hanteert.

*Tabel 3 Participatieladder Pröpper en Steenbeek (2001)*

<b>Bestuursstijl \ rol bestuur</b>	<b>Rol participant</b>	<b>Voorbeelden</b>
<b><i>Interactief</i></b>		
Faciliterend: bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiele hulpmiddelen)	Initiatief	Campagne ANWB verkeersveiligheid met ondersteuning overheid
Samenwerkend: bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen	Partner	Gezamenlijk plan OH, gemeenten en projectontwikkelaars m.b.t. bedrijventerrein
Delegerend: participant krijgt bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven	Medebeslisser	Overkoepelend orgaan handel krijgt bevoegdheid om video's te keuren en maatregelen te treffen
Participatief: bestuur vraagt open advies met veel ruimte voor discussie en inbreng. Participant geeft eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting aan	adviseur	Meedenken over hoe de ruimtelijke ordening er over 30 jaar uit moet zien
<b><i>Niet interactief</i></b>		
Consultatief: bestuur raadpleegt participant over een gesloten vraagstelling	geconsulteerde	Commentaar geven op concreet plan, bv doortrekken snelweg
Open autoritaire stijl: bestuur voert zelfstandig beleid. Verschaft info. Tracht doelgroepen zo nodig te overtuigen of overreden	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	Overheid verhoogt accijns en maakt dit bekend
Gesloten autoritaire stijl: zelfstandig beleid zonder info	geen	Instructies kabinet aan de BVD

Pröpper en Steenbeek stellen daarbij, dat één van de doelstellingen van de interactieve aanpak is: vergroting van het draagvlak en daarmee ook van de uitvoerbaarheid van het beleid. De uitvoerbaarheid is afhankelijk van de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten ervan door relevante partijen. Zij gaan er vanuit dat het draagvlak het grootst is in geval van faciliterend beleid en het kleinst in geval van een gesloten autoritaire stijl. Pröpper en Steenbeek geven daarbij echter niet aan, welke mate van betrokkenheid vereist is om voldoende draagvlak te creëren om tot succesvolle implementatie van het beleid te komen.

Duidelijk is dat hoe groter de betrokkenheid is, hoe groter het draagvlak moet zijn. In het onderzoek wordt nagegaan of een grotere betrokkenheid samen gaat met een groter draagvlak.

Hoewel Rijnveld en Koppenjan oordelen dat ook “ruimte voor eigen doelen” en “compensatie voor geleden schade” factoren zijn die het draagvlak beïnvloeden, worden deze begrippen in de literatuur niet verder gedefinieerd. In dit onderzoek wordt “ruimte voor eigen doelen” naar eigen inzicht gedefinieerd als de mate waarin betrokken partijen mogelijkheden zien om, binnen de grenzen van het Natura 2000 beleid, eigen doelen te realiseren. “Compensatie voor geleden schade”, die overigens alleen van belang is voor benadeelde burgers, betekent in dit onderzoek dat partijen financieel schadeloos gesteld worden als investeringen in de bedrijfsvoering niet meer terugverdiend kunnen worden wanneer het Natura 2000 beleid wordt geïmplementeerd.

In het onderzoek wordt nagegaan of ruimte voor eigen doelen en/of compensatie voor geleden schade van belang zijn voor het krijgen of behouden van voldoende draagvlak bij verschillende partijen.



In dit onderzoek wordt niet gekeken naar het belang voor draagvlak onder benadeelde burgers van het toepassen van de algemene maatregelen van behoorlijk bestuur.

## 2.5 Samenvatting

In het bovenstaande is het begrip draagvlak gedefinieerd en geoperationaliseerd door middel van het benoemen van kenmerken van geen, matig en sterk draagvlak. In het onderzoek wordt op basis hiervan de mate van draagvlak bij verschillende betrokkenen bepaald.

Vervolgens is nagegaan welke partijen nodig zijn om beleid succesvol te implementeren, en welke mate van draagvlak vereist is bij deze partijen. Ook is nagegaan welke factoren van invloed zijn op het vereiste draagvlak bij deze partijen.

Aangezien de nationale politiek een onzekere factor is met betrekking tot draagvlak omdat dit per coalitie kan verschillen, aangezien het onduidelijk is waardoor het draagvlak bij de nationale politiek wordt bepaald én omdat de nationale politiek naar verwachting op gebiedsniveau geen directe invloed uitoefent, wordt in dit onderzoek het draagvlak alleen bepaald voor de overige in de tabel genoemde partijen; projectpartners, lagere overheden en benadeelde burgers.

De mate van draagvlak hangt volgens de theorie bij alle partijen (met uitzondering van de nationale politiek) samen met de mate waarin partijen betrokken zijn in het beleidsproces én met de mate waarin zij mogelijkheden zien om eigen doelen te realiseren. Voor benadeelde burgers gelden volgens de theorie twee extra factoren, namelijk compensatie voor geleden schade en het toepassen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Partijen kunnen op verschillende manieren en in verschillende mate betrokken worden bij het beleid. Pröpper en Steenbeek hebben een glijdende schaal ontwikkeld (zie tabel 3) waarvoor geldt: hoe meer men betrokken wordt, hoe groter het draagvlak naar verwachting zal zijn. Het blijft echter onduidelijk welke mate en soort van betrokkenheid vereist is om tot voldoende draagvlak te komen om het beleid succesvol te kunnen implementeren.

In het onderzoek wordt nagegaan of een grotere mate van betrokkenheid bij het beleid samen gaat met een sterker draagvlak.

Hoewel Rijnveld en Koppenjan oordelen dat “ruimte voor eigen doelen” en “compensatie voor geleden schade” factoren zijn die het draagvlak beïnvloeden, worden deze begrippen in de literatuur niet verder gedefinieerd. In dit onderzoek wordt “ruimte voor eigen doelen” naar eigen inzicht gedefinieerd als de mate waarin betrokken partijen mogelijkheden zien om, binnen de grenzen van het Natura 2000 beleid, eigen doelen te realiseren. “Compensatie voor geleden schade”, die overigens alleen van belang is voor benadeelde burgers, betekent in dit onderzoek dat partijen financieel schadeloos gesteld worden als investeringen in de bedrijfsvoering niet meer terugverdiend kunnen worden wanneer het Natura 2000 beleid wordt geïmplementeerd.

In het onderzoek wordt nagegaan of ruimte voor eigen doelen en/of compensatie voor geleden schade van belang zijn voor het krijgen of behouden van voldoende draagvlak bij verschillende partijen.

In dit onderzoek wordt niet gekeken naar het belang voor draagvlak onder benadeelde burgers van het toepassen van de algemene maatregelen van behoorlijk bestuur.



## 3 Aanpak van het onderzoek

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het conceptuele kader voor het onderzoek neergezet. De begrippen draagvlak en relevante partijen zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd. Ook is aangegeven welke factoren volgens de literatuur van invloed zijn op het draagvlak.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het onderzoek wordt aangepakt. Aangegeven wordt welke de onderzoeksvragen zijn; hoe gegevens worden verzameld; en hoe aan de hand van de verzamelde gegevens de onderzoeksvragen worden beantwoord.

### 3.2 Aanpak

De centrale vraag in het onderzoek – is er voldoende draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid bij degenen wier medewerking nodig is om het beleid succesvol te kunnen implementeren - wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

#### **1. Welke partijen zijn relevant voor het succesvol implementeren van het Natura 2000 beleid?**

Op basis van documentenstudie wordt nagegaan van welke partijen LNV verwacht dat zij zich vanaf nu met de implementatie van het Natura 2000 gebiedenbeleid zullen bezig houden. Deze partijen worden ingedeeld in de categorieën van Koppenjan en Rijnveld (zie tabel 2, hoofdstuk 1).

#### **2. Welke mate van draagvlak wordt geconstateerd bij de relevante betrokkenen?**

Er zijn interviews gehouden met 19 sleutelfiguren rondom drie Natura 2000 gebieden. De interviews zijn gehouden aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. De sleutelfiguren worden beschouwd als vertegenwoordigers van de relevante soorten betrokkenen volgens de indeling van Rijnveld en Koppenjan.

De sleutelfiguren worden bevraagd op hun kennis van het beleid, de manier waarop ze betrokken zijn bij het beleid, hun wensen en plannen met betrekking tot grondgebruik in en om de drie Natura 2000 gebieden, en over hun mening over het beleidsproces. Bij dat laatste worden drie momenten in het beleidsproces onderscheiden, namelijk de aanwijzing van het Natura 2000 gebied, het opstellen van het Natura 2000 doelendocument en het opstellen van beheerplannen inclusief het formuleren van maatregelen. Uit de antwoorden op deze vragen wordt de mate van draagvlak per soort betrokkene afgeleid.

Dit gebeurt als volgt: de antwoorden van sleutelfiguren op bovenstaande vragen worden ingedeeld naar de kenmerken van geen, matig en sterk draagvlak zoals aangegeven in tabel 1, Hoofdstuk 2.

De kenmerken zijn:

- 1) Wel \ niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen. Dit wordt afgeleid uit antwoorden op de vragen naar de mening over het beleid; oftewel wordt afgeleid uit commentaar op het beleid.
- 2) Wel \ niet accepteren beleid en gevolgen ervan. Dit wordt afgeleid uit antwoorden op vragen naar de mening over het beleid, en met name de vraag naar de mening over maatregelen.
- 3) Wel \ niet blokkeren implementatieproces. Dit wordt afgeleid uit antwoorden op de vraag naar hoe betrokkenen tot nu toe zijn omgegaan met de aanwijzing.
- 4) Wel \ niet inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project. Dit wordt afgeleid uit antwoorden op de vragen naar de mening over maatregelen en uit antwoorden op de vragen naar hoe betrokkenen tot nu toe zijn omgegaan met de aanwijzing.
- 5) Wel \ niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen. Dit wordt afgeleid uit antwoorden op vragen naar de mening over het beleid.

De houding van de 19 sleutelfiguren ten opzichte van het Natura 2000 beleid en daarmee de mate van draagvlak, zoals dat kan worden afgeleid uit de interviews, wordt geacht representatief te zijn voor de houding van alle betrokkenen die tot de onderscheiden soort worden gerekend. Omdat betrokkenen rondom drie verschillende Natura 2000 gebieden worden bevraagd, mag worden aangenomen dat wanneer de houding van sleutelfiguren binnen de drie onderscheiden relevante groepen min of meer dezelfde is, deze houding voor alle betrokkenen binnen deze groep zal gelden.

### **3. Is het draagvlak voldoende voor het succesvol implementeren van het Natura 2000 beleid?**

Op basis van het gemeten draagvlak per soort betrokkene en de voorwaarden die Koppenjan en Rijnveld stellen aan de mate van draagvlak per soort betrokkene (zie H.2, tabel 2), wordt nagegaan of het draagvlak onder relevante betrokkenen voldoende lijkt om tot succesvolle beleidsimplementatie te komen.

### **4. Welke factoren zijn van invloed op de mate van draagvlak?**

In de literatuur worden een aantal factoren genoemd die de mate van draagvlak beïnvloeden. Bij alle relevante betrokken partijen worden betrokkenheid bij het beleid en ruimte zien om eigen doelen te realiseren, genoemd als verklarende factoren. Compensatie voor geleden schade is een factor die volgens de literatuur alleen voor benadeelde burgers belangrijk is. Dit zijn de drie factoren waarvoor in dit onderzoek wordt nagegaan of en in hoeverre ze inderdaad met mate van draagvlak samenhangen.

Aan de sleutelfiguren zijn vragen gesteld over die drie factoren en over de houding die zij hebben ten opzichte van het beleid. Naar betrokkenheid wordt direct gevraagd. De factor "ruimte zien om eigen doelen te realiseren" is vertaald naar de vraag welke wensen en plannen betrokkenen hebben met het gebied. Uit de interviews komt bovendien naar boven hoe sleutelfiguren de eigen wensen zien ten opzichte van de Natura 2000 vereisten. Naar de factor "compensatie voor geleden schade" is niet expliciet gevraagd, maar deze wordt wel door veel respondenten spontaan genoemd, wanneer er over maatregelen gepraat wordt. Deze antwoorden worden per sleutelfiguur vergeleken met de antwoorden op de "houding ten opzichte van beleid" vragen. Op basis daarvan wordt per sleutelfiguur nagegaan of: de houding ten opzichte van het beleid positiever is wanneer deze sleutelfiguur zich relatief meer betrokken voelt bij het beleid; de houding ten opzichte van het beleid positiever is wanneer hij

veel ruimte ziet om eigen doelen te realiseren; en de houding ten opzichte van het beleid positiever is wanneer hij gecompenseerd wordt voor geleden schade.

#### **5. Welke factoren belemmeren op dit moment op welke manier het bestaan van een optimaal draagvlak?**

In de IBO-rapportage staat een opsomming van commentaar op het beleid, dat door veel verschillende partijen genoemd is. In de IBO-rapportage zijn op basis hiervan aanbevelingen gedaan om het beleid te verbeteren, met als doel de weerstand bij partijen tegen het beleid zo veel mogelijk weg te nemen. Een aantal van deze aanbevelingen zijn inderdaad in het beleid doorgevoerd.

De vraag is of met het overnemen in het beleid van een aantal aanbevelingen uit de IBO-rapportage, de factoren zijn beïnvloed waarvan uit dit onderzoek afgeleid wordt dat ze inderdaad met de mate van draagvlak samenhangen. De naar verwachting relevante factoren zijn mate van betrokkenheid, ruimte voor eigen doelen en compensatie voor geleden schade. Nagegaan wordt of het beleid op deze factoren volgens de respondenten verbeterd is sinds de IBO-rapportage en zo nee: wat er nog aan ontbreekt.

Daartoe wordt aangegeven welke knelpunten in de IBO-rapportageesignaleerd worden, welke aanbevelingen gedaan worden om die knelpunten op te lossen en hoe die aanbevelingen in beleid zijn omgezet. Vervolgens wordt op basis van het commentaar op het beleid in de interviews nagegaan of nog steeds dezelfde knelpunten benoemd worden en/of er inmiddels nieuwe knelpunten zijn ontstaan. Deze genoemde knelpunten worden gerelateerd aan de factoren die draagvlak beïnvloeden.

#### **6. Wat kan het beleid doen om relevante factoren te beïnvloeden?**

Op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen wordt afgeleid of en hoe het beleid verder aangepast kan worden, sturend op die factoren die het draagvlak beïnvloeden.



## **4 Betrokkenen bij implementatie Natura 2000**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de implementatie van het Natura 2000 gebiedenbeleid in Nederland wordt ingestoken, en wie daarbij de relevante betrokkenen zijn.

### **4.2 Implementatie Natura 2000 gebiedenbeleid**

In het kader van de Habitatrichtlijn wordt een Europees ecologisch netwerk tot stand gebracht dat “Natura 2000” is genoemd. Dit netwerk bestaat uit “speciale beschermingszones” die door de lidstaten worden aangewezen. Binnen een termijn van zes jaar na de aanwijzing van een gebied als gebied van communautair belang, wijst de betrokken lidstaat bedoeld gebied aan als speciale beschermingszone.

Anno 2006 heeft Nederland 79 gebieden als Vogelrichtlijngebied aangewezen en 141 Habitatrichtlijngebieden aangemeld als gebieden van communautair belang. Medio november 2006 zijn de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor 112 van deze Natura 2000 gebieden (de eerste tranche) in Nederland bekendgemaakt.

De Europese Commissie legt aan landen de verplichting op om beschermingsmechanismen in te voeren; inclusief zo nodig beheersplannen, zodra gebieden als “speciale beschermingszones” zijn aangewezen. Het beheer van de gebieden is op dit moment nog gebaseerd op de bestaande nationale wettelijke en administratieve kaders en niet op verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn (bron: [europa.eu/scadplus/...](http://europa.eu/scadplus/)). Nederland heeft bepaald dat binnen drie jaar na publicatie van de definitieve aanwijzingsbesluiten, de beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden moeten zijn opgesteld.

In het beheerplan worden de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied, zoals door LNV opgesteld op basis van ecologische criteria en vastgelegd in de bijlage van het Natura 2000 doelendocument, uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd. Het beschrijft de resultaten die bereikt dienen te worden om het behoud of het herstel van de natuurlijke habitattypen en soorten mogelijk te maken. Het beheerplan geeft een overzicht van instandhoudingsmaatregelen om deze resultaten te bereiken. Ook vermeldt het beheerplan de eisen gesteld aan de monitoring van de voorgestelde maatregelen met het oog op het analyseren van de behaalde resultaten. Daarnaast biedt het beheerplan in aanvulling op het aanwijzingsbesluit handvatten voor het toepassen van het afwegingskader voor de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 (bron: website LNV).

Met het beheerplan wordt duidelijkheid geboden aan beheerders, gebruikers en belanghebbenden ten aanzien van de vraag welke activiteiten in het Natura 2000 gebied in geen geval zijn toegestaan zonder dat deze eerst getoetst zijn aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (Habitattoets). Maar ook welke activiteiten op wettelijke gronden geen vergunning behoeven, omdat ze de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied niet in gevaar brengen. Het beheerplan is ook hét instrument waarmee invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereiste om bij de keuze en vormgeving van maatregelen rekening te houden met economische, sociale en culturele belangen (bron: Handreiking Beheerplannen Natura 2000 gebieden).

Provincies hebben het voortouw bij het opstellen van beheerplannen voor circa 102 gebieden. De departementen van LNV, V&W en Defensie hebben het voortouw in circa 60 gebieden. Deze voor het beheerplan verantwoordelijke organisaties hebben de opgave om in nauwe samenspraak met bestuurlijke partners en andere belanghebbenden, zoals beheerders en gebruikers, een beheerplan op te stellen. De wet geeft aan dat het beheerplan wordt opgesteld met alle betrokken partijen die een natuur- of ander belang vertegenwoordigen in een gebied (bron: website LNV). Een beheerplan wordt vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten of een Minister (bron: Handreiking Beheerplannen Natura 2000 gebieden).

### **4.3 Betrokkenen bij implementatie Natura 2000**

Rijnveld en Koppenjan (1997) maken zoals gezegd onderscheid in soorten betrokkenen die nodig zijn om beleid succesvol te kunnen implementeren. Zij onderscheiden projectpartners, rijksoverheden, lagere overheden en burgers die nadelige gevolgen ondervinden van het beleid. In de vorige paragraaf werd aangegeven dat het ministerie van LNV zelf als betrokkenen bij de verdere implementatie van het Natura 2000 beleid – namelijk het opstellen van de beheerplannen - beschouwt: provincies (die de beheerplannen opstellen), eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden rondom Natura 2000 gebieden.

In dit onderzoek maken we een selectie van sleutelactoren rondom drie Natura 2000 gebieden. Voor het onderzoek zijn met name van belang de partijen waarvan het ministerie afhankelijk denkt te zijn om het Natura 2000 beleid verder te kunnen implementeren en partijen waarvan Rijnveld en Koppenjan aangeven dat deze van belang zijn voor succesvolle beleidsimplementatie.

Duidelijk is dat op regionaal niveau de rol van gemeenten en provincies belangrijker wordt, nu de richtlijnen naar de lagere schaalniveaus vertaald worden (uit Arnouts, 2004). Duidelijk is ook, dat de meeste beheerplannen dienen te worden opgesteld door provincies, in overleg met eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden rondom Natura 2000 gebieden (bron: LNV).

Daarom zijn de lagere overheden – provincies en gemeenten – geselecteerd, omdat deze zowel door Rijnveld en Koppenjan als (deels) door het ministerie van LNV genoemd worden als betrokkenen bij de verdere implementatie van het beleid. Verder zijn terreinbeheerders van Natura 2000 gebieden geselecteerd, omdat er volgens Rijnveld en Koppenjan projectpartners nodig zijn om beleid succesvol te kunnen implementeren, en we er van uit gaan dat de terreinbeherende instanties belangrijke projectpartners zijn voor het ministerie van LNV. Zij nemen nu al een belangrijk deel van het natuurbeheer in Natura 2000 gebieden voor hun rekening. Als burgers die nadelige gevolgen zullen ondervinden van het beleid, zijn (vertegenwoordigers van) recreatieondernemers en (vertegenwoordigers van) de agrarische sector geselecteerd, omdat juist bij deze groepen de angst bestaat (zie Arnouts, 2004) dat de VHR leidt tot een beperking van het grondgebruik in en om Natura 2000 gebieden voor andere dan natuurdoelen. Het gaat dan uiteraard om een verwachte beperking op het recreatieve en agrarische grondgebruik. Niet geselecteerd zijn de ministeries, omdat wij er van uit gaan dat zij op gebiedsniveau geen directe invloed uitoefenen op de verdere implementatie van het Natura 2000 beleid (zie ook tabel 4).



*Tabel 4 Relevante betrokkenen ingedeeld naar categorie*

<b>Projectpartners</b>	Terreinbeheerders
<b>Lagere overheden:</b>	Provincies en gemeenten
<b>Burgers die nadelige gevolgen ondervinden (gebruikers):</b>	(vertegenwoordigers van) recreatieondernemers en (vertegenwoordigers van) de agrarische sector

Om het beleid succesvol te kunnen implementeren, wordt ten aanzien van de geselecteerde betrokkenen zowel een verschil in mate van benodigd draagvlak als een verschil in mate van betrokkenheid verondersteld. Uit de theorie is afgeleid dat: omdat terreinbeheerders verondersteld worden projectpartners te zijn, is er bij terreinbeheerders een sterk draagvlak en een sterke mate van betrokkenheid nodig. Bij lagere overheden en benadeelde burgers is er een matig draagvlak en een matige betrokkenheid nodig. Nagegaan wordt of aan deze voorwaarden wordt voldaan.

## 4.4 Sleutelfiguren in het onderzoek

Uit de in de vorige paragraaf geïdentificeerde soorten betrokkenen, zijn ten behoeve van het onderzoek in totaal 19 sleutelfiguren geselecteerd, die zijn geïnterviewd (tabel 5).

*Tabel 5 Sleutelfiguren per gebied en per categorie*

	<b>Natura 2000 gebied 1</b>	<b>Natura 2000 gebied 2</b>	<b>Natura 2000 gebied 3</b>	<b>Totaal</b>
<b>Terreinbeheerder</b>	1 (= waterschap)	2 (=waterleidingbedrijf + overlegorgaan Nationaal Park)	1 (=Prov. Landsch.)	4
<b>Provincie</b>	1 (=afd. landelijk gebied)	1 (= afd. natuur, recreatie + landschap)	2 (=afd. economie + afd. natuur)	4
<b>Gemeente</b>	1	4	1	6
<b>Recreatie</b>	1 (= particulier)	0	1	2
<b>Landbouw</b>	1 (= particulier)	1(= belangenorganisatie)	1(= belangenorganisatie)	3

In sommige interviews zijn antwoorden soms door 2 respondenten gegeven (dat wil zeggen dat zij samen het interview deden). Het is niet voorgekomen dat deze respondenten het op essentiële punten oneens waren. Zij worden daarom gerekend als 1 sleutelfiguur, dat wil zeggen: zij vertegenwoordigen samen de mening van de betreffende organisatie.

In één provincie zijn twee verschillende interviews gehouden met vertegenwoordigers van twee verschillende afdelingen. Dit omdat het vermoeden bestaat dat medewerkers op afdelingen die niet verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid maar voor andere beleidsvelden, heel anders tegen het Natura 2000 beleid aan kijken dan de medewerkers op afdelingen die voor natuur verantwoordelijk zijn. Hier wordt dus wel uit gegaan van 2 sleutelfiguren.

Terreinbeheerders blijken heel verschillende soorten organisaties te zijn. In het onderzoek is daarom gekozen voor een brede variatie in de vertegenwoordiging.

De landbouw- en recreatiesector valt in 2 soorten sleutelfiguren uiteen, namelijk de particulieren en de belangenvertegenwoordigende organisaties. Beide zijn in het onderzoek vertegenwoordigd.



## 5 Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende vragen centraal:

- Welke mate van draagvlak wordt geconstateerd bij de relevante betrokkenen?
- Is de mate van draagvlak voldoende voor het succesvol implementeren van het Natura 2000 beleid?

In paragraaf 5.2 wordt op basis van gegevens uit de interviewverslagen, verslag gedaan van de houding van de relevante betrokkenen voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Per soort betrokkene wordt aangegeven hoe sterk het draagvlak is voor het beleid. In deze paragraaf wordt per soort betrokkene besproken welke verschillen en overeenkomsten er zijn tussen de geïnterviewde sleutelfiguren die tot een bepaalde soort betrokkene worden gerekend. Onder het kopje “houding ten opzichte van het beleid” wordt aangegeven welke kennis de respondenten hebben van het beleid, hoe zij bij het beleid betrokken zijn, hoe zij zelf omgaan met het Natura 2000 beleid, wat hun wensen en plannen zijn met betrekking tot het grondgebruik in en om Natura 2000 gebieden en hoe zij denken over de verschillende beslismomenten in het beleid. Op basis van de beschrijving met betrekking tot bovenstaande punten wordt per soort betrokkene nagegaan in welke mate zij bij het beleid betrokken zijn, welke ruimte zij binnen het beleid signaleren om eigen doelen te realiseren en hoe sterk het draagvlak is onder hen. Per soort betrokkene wordt iets gezegd over het bestaan van een mogelijk verband tussen draagvlak en betrokkenheid, draagvlak en ruimte voor eigen doelen en draagvlak en compensatie.

In paragraaf 5.3 wordt het vastgestelde draagvlak per soort betrokkene vergeleken met het draagvlak dat op basis van het conceptueel kader nodig geacht wordt voor het succesvol implementeren van beleid. Op basis van deze vergelijking wordt beoordeeld of het draagvlak voor het Natura 2000 beleid bij de verschillende soorten betrokkenen voldoende is om het Natura 2000 gebiedenbeleid succesvol te kunnen implementeren. Vervolgens wordt in deze paragraaf aangegeven wat de oorzaken zijn van het al of niet aanwezig zijn van voldoende draagvlak.

### 5.2 Draagvlak bij sleutelfiguren

#### 5.2.1 Draagvlak en betrokkenheid bij natuurbeheerders

##### *Eigen positie*

Beheerders zijn over het algemeen goed op de hoogte van de onderscheiden beleidsacties. Drie van de vier zijn op de hoogte van de aanwijzing van “hun” gebied tot Natura 2000 gebied en weten dat er een doelendocument is opgesteld, al zijn ze niet goed op de hoogte van de specifiek gestelde doelen met betrekking tot “hun” gebied. Zij weten dat er ten behoeve van Natura 2000 gebieden (nieuwe) beheerplannen moeten worden opgesteld en weten ook dat er maatregelen geformuleerd en genomen moeten worden. De vierde beheerder weet alleen dat het gebied is aangewezen als Natura 2000 gebied.

Twee beheerders zeggen betrokken te zijn geweest bij het opstellen van het Natura 2000 doelendocument. Betrokkenheid houdt hier in dat zij geconsulteerd zijn door het ministerie van LNV. Twee beheerders zeggen niet betrokken te zijn geweest.

Gevraagd naar hoe de beheerders tot nu toe zijn omgegaan met de aanwijzing stelt één beheerder er zelf om gevraagd te hebben, het gebied aan te wijzen als Natura 200 gebied. Anderen geven aan de Natura 2000 doelen automatisch mee te nemen c.q. deze voor kennisgeving aan te nemen, aangezien er toch geen conflict is tussen eigen doelen en Natura 2000 doelen.

Beheerders zien geen conflict in hun huidige plannen in en rond de gebieden en de aanwijzing als Natura 2000 gebied. Men denkt aan natuurbeheer en –aankoop; waterwinning of juist anti-verdroging al of niet in combinatie met retentie; en recreatie, die extensief kan zijn *in* Natura 2000 gebied en intensief *rondom* Natura 2000 gebied.

### ***Meningen van betrokkenen***

De aanwijzing tot Natura 2000 gebied beschouwen de beheerders als terecht. Een beheerder oordeelt dat het weliswaar een goede eerste stap is, maar nog onvoldoende effectief.

Beheerders hebben vraagtekens bij de haalbaarheid van de doelen. Die vraagtekens variëren van gebrek aan middelen om maatregelen te realiseren, tot onstuurbaarheid van doelsoorten.

De meningen over het opstellen van beheerplannen variëren. De tendens is dat men niet veel inhoudelijke veranderingen ten opzichte van bestaande beheerplannen verwacht. Hooguit ziet een beheerder veranderingen in de aanpak bij het opstellen van nieuwe beheerplannen.

Beheerders stellen dat het goed is dat er maatregelen genomen moeten worden om de Natura 2000 gebiedsdoelen te realiseren. Drie van hen denken echter niet, extra maatregelen te moeten nemen die zij nog niet van plan waren. Slechts één van de beheerders denkt wél aan de mogelijke noodzaak van het nemen van extra (eigen) beheersmaatregelen en stelt als bedenkingen daarbij: je kunt geen optimaal beheer realiseren zonder de benodigde middelen, we staan niet om extra administratieve belasting te springen en ook juridisch moeten de voorwaarden goed zijn. Als voorbeeld van een knelpunt wordt genoemd: *“Als we iets doen ten gunste van natuur, moeten we dezelfde procedures volgen als wanneer we gaan bouwen. Dan heb ik zó’n pak vergunningen nodig.”*

### ***Sterk draagvlak***

Het draagvlak onder beheerders is kennelijk sterk. Zij oordelen overwegend positief over het beleid en hoewel zij zich niet noodzakelijk bereid tonen om nieuwe maatregelen te nemen om de VHRdoelen te realiseren, geven zij wel aan, de doelen in feite al mee te nemen doordat er geen conflict is met eigen doelen. Wel noemt een enkeling de noodzaak van het krijgen van extra middelen in geval extra maatregelen ten behoeve van Natura 2000 gebieden genomen moeten worden (tabel 6).

Tabel 6 Draagvlak bij beheerders (vet gedrukt)

<b>Kenmerken geen draagvlak</b>	<b>Kenmerken matig draagvlak</b>	<b>Kenmerken sterk draagvlak</b>
Niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	<b>Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen</b>
Niet accepteren beleid en gevolgen ervan	Accepteren beleid en gevolgen ervan	<b>Accepteren beleid en gevolgen ervan</b>
Blokkeren implementatieproces	Niet blokkeren implementatieproces	<b>Niet blokkeren implementatieproces</b>
Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	<b>Voor zo ver Natura 2000 doelen geen extra werk opleveren: inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project</b>
Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	<b>Voor zo ver Natura 2000 doelen geen extra werk opleveren: bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen</b>

Als we kijken naar het verband tussen betrokkenheid en draagvlak, ruimte voor eigen doelen en draagvlak en de vraag naar compensatie en draagvlak, dan valt bij de beheerders het volgende op.

#### ***Weinig participatie (tot nu toe)***

Geen van de beheerders is interactief betrokken bij het beleid. Twee van hen zijn consultatief betrokken. Ten opzichte van de andere twee, die alleen geïnformeerd zijn over de beleidsbeslissingen, is een open autoritaire stijl gehanteerd. Dit wordt beschouwd als een nog minder participatieve bestuursstijl dan de consultatieve stijl. Beheerders zijn dus weinig participatief betrokken bij het beleid. Desondanks is het draagvlak voor het beleid onder beheerders sterk. Op basis van deze informatie kunnen we concluderen dat er vooralsnog geen verband is te constateren tussen draagvlak en betrokkenheid.

Het is echter mogelijk dat beheerders nu al voorzien dat zij straks veel inbreng zullen hebben bij het opstellen van de beheerplannen.

#### ***Veel ruimte voor eigen doelen***

Beheerders zien geen onderscheid, laat staan een conflict, tussen de eigen doelen en de doelen van Natura 2000. Slechts een van de beheerders ziet een mogelijke noodzaak van het nemen van extra beheermaatregelen om de Natura 2000 doelen te realiseren. De overige beheerders schijnen van oordeel te zijn dat wat zij doen of toch al van plan zijn te doen, al voldoende bijdraagt aan realisatie van de Natura 2000 doelen. Gezien dit gebrek aan (gesignaleerd) conflict tussen eigen en Natura 2000 doelen kan geconcludeerd worden dat beheerders binnen het beleid alle ruimte hebben om de eigen doelen te realiseren. Het ministerie en de beheerders hebben blijkbaar dezelfde doelen voor ogen. Het is mogelijk dat het sterke draagvlak gebaseerd is op het gegeven dat iedereen dezelfde doelen voor ogen heeft.

#### ***Misschien compensatie nodig***

Zoals gezegd ziet slechts één van de beheerders een mogelijke noodzaak om extra beheermaatregelen te moeten nemen om Natura 2000 doelen te realiseren. Deze beheerder geeft daarbij aan, daarvoor een extra financiële vergoeding te willen ontvangen.

## 5.2.2 Draagvlak en betrokkenheid bij provincies

### ***Eigen positie***

De vertegenwoordigers van de provincies zijn goed op de hoogte van alle aspecten van het Natura 2000 gebiedenbeleid, al kennen zij niet (uit hun hoofd) de in de bijlage van het Natura 2000 doelendocument opgenomen gebiedsdoelen.

De provincies zijn geconsulteerd door het ministerie van LNV. Één provincie geeft daarbij aan gehoor te hebben gegeven aan de vraag van het ministerie om de begrenzingen van de VHR-gebieden na te lopen en de doelen te bekijken en daarover te reageren naar LNV. Een enkele vertegenwoordiger van de provincie geeft aan dat er wel mogelijkheden waren om intensiever betrokken te zijn bij het beleidsproces, maar dat die mogelijkheden niet altijd benut zijn. Het gaat dan om het bezoeken van door LNV georganiseerde dagen waarop gebiedsbetrokkenen samen konden praten over het Natura 2000 doelendocument. Een respondent geeft aan: *“We hebben als provincie voldoende mogelijkheden als we vinden dat we er niet bij betrokken worden, om aan de bel te trekken. Dat kan op ambtelijk niveau, maar ook op bestuurlijk niveau. Onze gedeputeerde kan ook naar Den Haag gaan en tegen de minister zeggen dat het niet goed gaat.”*

Een provincie geeft aan, de via LNV gekregen recente informatie over de VHR-gebieden op het internet gezet te hebben, zodat deze voor iedereen toegankelijk is.

De benaderde provincies zeggen inmiddels begonnen te zijn met het opstellen van beheerplannen. Één provincie geeft daarbij aan, het opstellen van de beheerplannen geheel uit te besteden aan de beheerders. Een andere provincie geeft aan dat het aan de terreinbeheerder is om in de beheerplannen nader in te vullen hoe je de doelen moet bereiken. Deze provincie ziet de eigen taak m.b.t. de beheerplannen met name in het scheppen van duidelijkheid over de vergunningverlening. Deze provincies hebben blijkbaar het voornemen de beheerplannen op basis van een meer sectorale insteek op te stellen. Bij één van deze provincies is echter ook de afdeling economie geraadpleegd, en deze geeft aan, het “bij nader inzien” een goed idee te vinden om zich vanuit zijn afdeling te bemoeien met het opstellen van beheerplannen en het formuleren van maatregelen. Dit om er aan te kunnen bijdragen dat er daadwerkelijk integrale afwegingen gemaakt zullen worden. Deze vertegenwoordiger geeft aan dat toerisme in het gebied heel belangrijk is. Het gebied is naar zijn oordeel waardevol zowel vanuit landschappelijk, ecologisch als economisch perspectief. Al die huidige waarden moeten in zijn ogen beschermd en gehandhaafd blijven.

Slechts één provinciale vertegenwoordiger van een afdeling die onder meer verantwoordelijk is voor natuur geeft aan, met betrekking tot de beheerplannen een integrale aanpak voor te staan. Men wil de beheerplannen opstellen in samenwerking met andere belangen in het gebied. Gemeenten, waterschappen en belangenorganisatie worden daarbij genoemd. Recreatie en natuur worden daarbij beschouwd als nevensgeschikte belangen.

Als provinciale plannen rondom de Natura 2000 gebieden worden genoemd: realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); natuurgebiedsplannen; faciliteren beheerplan; recreatieve ontwikkeling in combinatie met behoud van de bestaande natuurwaarden; beschermen en handhaven van landschappelijke, ecologische en economische waarden, met toerisme als belangrijke poot; uitvoeren van concrete projecten natuur in samenhang met recreatie. Wat opvalt, is dat de woorden recreatie en toerisme veel genoemd worden.

### ***Meningen van betrokkenen***

Vertegenwoordigers oordelen dat de aanwijzing enerzijds terecht is vanwege de ecologische waarde van de gebieden. Anderzijds oordeelt men dat het EHS-beleid eigenlijk al voldoende bescherming biedt, dat het EHS-beleid ook als voordeel heeft dat er al de nodige ervaring mee is opgedaan en dat het EHS-beleid bovendien, in tegenstelling tot het Natura 2000 beleid, ruimte biedt om natuur te realiseren en tegelijkertijd andere ontwikkelingen en belangen te realiseren. De aanwijzing tot Natura 2000 gebied zou eerder averechts werken, door het beeld op te roepen dat andere ontwikkelingen gestopt worden. *“Het rottige met Vogel- en Habitatrichtlijngebied is dat al die andere regelingen, dat hebben we redelijk in de smiezen en daar hebben we ook het instrumentarium voor. Met de Nota Ruimte hebben we ook betere mogelijkheden om heel ontwikkelingsgericht herbegrenzingsen te doen in zo'n EHS om ook te zorgen dat je de economische functies daarin goed op orde houdt. Maar de VHR valt daar een beetje buiten.”*

Over de manier waarop het beleid is doorgevoerd, oordelen de provincies dat de keuzes te sectoraal gemaakt zijn, dat de communicatie en voorlichting vanuit LNV te beperkt is geweest en dat het beleid te veel van bovenaf is bepaald. Wel signaleert men verbetering in de voorlichting vanuit LNV in de laatste paar jaar.

Ook het oordeel over de per gebied bepaalde Natura 2000 doelen is redelijk negatief. Een provincie stelt dat je zou doorslaan als je te veel prioriteit aan de doelen zou geven. Deze provincie oordeelt echter ook dat het ministerie voldoende ruimte lijkt te bieden om ook andere belangen af te wegen. Een andere vertegenwoordiger is wat extremer, door te stellen dat Nederland zijn hoofd in een strop heeft geduwd door de doelen zo strak te stellen. Een derde oordeelt dat er ruim gestrooid is met doelen.

Het oordeel over de op te stellen beheerplan varieert: de een ziet er de toegevoegde waarde niet van om weer nieuwe beheerplannen op te stellen, anderen wijzen erop dat er bij het opstellen van beheerplannen mogelijkheden moeten zijn om aan te geven hoe bestaand gebruik voortgezet kan worden en hoe, wellicht onder voorwaarden, nieuwe ontwikkelingen en activiteiten ontplooid kunnen worden.

Gevraagd naar het oordeel over te formuleren maatregelen wordt het probleem van de onduidelijkheid rond de externe werking genoemd, en het probleem van gebrek aan financiering voor het verplaatsen van bedrijven.

### ***Sterk draagvlak***

Hoewel vertegenwoordigers van de provincies de nodige kanttekeningen plaatsen bij het Natura 2000 beleid, en hoewel hun plannen met betrekking tot de gebieden ruimer zijn dan alleen het realiseren van Natura 2000 doelen, voldoen de provincies toch aan vier van de vijf onderscheiden kenmerken van sterk draagvlak. Zij erkennen het probleem en de wenselijkheid van het oplossen ervan, door te stellen dat de aanwijzing van de gebieden terecht is vanwege de ecologische waarde. Hoewel zij duidelijk moeite hebben het beleid en de mogelijke gevolgen ervan te accepteren, zijn zij er niet op uit het implementatieproces te blokkeren. Ook zetten zij zich in om de beheerplannen op te stellen. Hiermee tonen zij zich bereid om het probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen. Provincies, maar ook afdelingen binnen provincies, verschillen echter wel in de voorgenomen aanpak. Deze varieert van sectoraal met natuur als bovengeschikt belang, tot integraal met natuur en recreatie als nevensgeschikte belangen (zie ook tabel 7).

*Tabel 7 Draagvlak bij provincies (vetgedrukt)*

<b>Kenmerken geen draagvlak</b>	<b>Kenmerken matig draagvlak</b>	<b>Kenmerken sterk draagvlak</b>
Niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	<b>Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen</b>
Niet accepteren beleid en gevolgen ervan	Accepteren beleid en gevolgen ervan	<b>Accepteren beleid en gevolgen ervan</b>
Blokkeren implementatieproces	Niet blokkeren implementatieproces	<b>Niet blokkeren implementatieproces</b>
Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	<b><i>Bij opstellen beheerplannen:</i> Inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project</b>
Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	<b><i>Bij opstellen beheerplannen:</i> Bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen</b>

Als we kijken naar het verband tussen betrokkenheid en draagvlak, ruimte voor eigen doelen en draagvlak en de vraag naar compensatie en draagvlak, dan valt bij de provincies het volgende op.

#### ***Van niet-interactief naar interactief betrokken***

Provincies zijn bij de aanwijzing van gebieden en het opstellen van het Natura 2000 doelendocument door het ministerie van LNV geconsulteerd. Dit is een niet-interactieve, weinig participatieve bestuursstijl. Wat opvalt, is dat provincies vanaf het moment van het opstellen van beheerplannen en het formuleren van maatregelen, interactief en een stuk participatiever bij het beleid betrokken worden. Het ministerie van LNV hanteert hierbij een interactieve, delegerende stijl: provincies krijgen de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. Tegelijkertijd constateren we dat het draagvlak onder provincies sterk is. Dit kan het gevolg zijn van de overgang naar een interactieve bestuursstijl.

#### ***Ruimte voor eigen doelen***

Provincies geven met betrekking tot hun eigen plannen aan, naast natuur ook de toeristisch-recreatieve functie van de Natura 2000 gebieden belangrijk te vinden. Over de ruimte die het beleid daadwerkelijk biedt om meerdere belangen in het gebied af te wegen, en dus bijvoorbeeld ook toeristisch-recreatieve functies doorgang te laten vinden, oordelen de provincies verschillend. Enkelen zien ruimte voor een integrale belangenafweging in de beheerplannen; en beschouwen dit als gunstig. Anderen zien die ruimte in de beheerplannen (nog) niet, maar achten deze ook minder van belang omdat de betreffende vertegenwoordigers van de afdelingen minder conflict zien in doelen; zij zien zelf natuur als bovengeschildt belang. In zekere zin is er dus een verband te zien tussen draagvlak en ruimte voor eigen doelen. Enerzijds kan dit zitten in een consensus over de doelen. Anderzijds kan dit zitten in de ruimte die de vormgeving van het beleid toelaat voor een integrale belangenafweging.

#### ***Compensatie van geen belang***

Geen van de respondenten heeft het gehad over compensatie. Blijkbaar is dit punt voor provincies inderdaad – zoals in de literatuur al verondersteld werd – niet aan de orde. Dit is des te opmerkelijker, omdat provincies zich wel inzetten om het probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen (een teken van sterk draagvlak). De vraag is met wiens financiële middelen zij dit doen.



### 5.2.3 Draagvlak en betrokkenheid bij gemeenten

#### ***Eigen positie***

Er zijn zes vertegenwoordigers van gemeenten geïnterviewd. Twee gemeenten hebben een korte schriftelijke reactie gegeven. Schriftelijke reactie van één gemeente was, dat de kennis over de aanwijzing van het betreffende gebied en alles wat daarbij komt kijken, nog niet tot de gemeenteambtenaren doorgedrongen is. Men is simpelweg nog niet met het Natura 2000 beleid bezig. Schriftelijke reactie van de andere gemeente was, dat zij bezwaar hebben aangetekend tegen de aanwijzing bij het ministerie van LNV. Uit dit bezwaarschrift blijkt dat de gemeente geen toegevoegde waarde ziet in de aanwijzing tot Natura 2000 gebied.

De kennis onder de geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten over de implementatie van het Natura 2000 beleid is redelijk. Alle gemeenten zijn op de hoogte van de aanwijzing, allen op één na kennen het Natura 2000 doelendocument, en allen op 1 na zijn ervan op de hoogte dat er beheerplannen moeten worden opgesteld. Niet alle gemeenten zijn ervan op de hoogte dat er maatregelen geformuleerd en genomen moeten worden.

Geen van de gemeenten is betrokken in het besluitvormingsproces tot nu toe. Een enkeling geeft aan, dit niet als een probleem te ervaren, omdat men zich binnen de gemeente niet bezig houdt met het beschermen van bepaalde soorten. Wat zij wel als een probleem zien, is dat zij naar eigen zeggen niet tot nauwelijks op de hoogte zijn gebracht door de rijksoverheid. Dit wordt als een probleem gezien omdat het beleid van hogere overheden met zich meebrengt dat gemeenten zich aan bepaalde voorwaarden moeten houden.

Helemaal ongeïnformeerd zijn gemeenten niet, maar niet iedere gemeente blijkt in dezelfde mate op de hoogte gesteld te zijn. Zo wordt aangegeven dat er voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd zijn door het ministerie van LNV, maar dat niet alle betrokken gemeenten daarvoor een uitnodiging hebben ontvangen. Ook blijken (enkele?) gemeentes wel bezocht te zijn door mensen van LNV, en zijn er gemeenten – maar niet alle - die stukken hebben ontvangen. Een respondent: *“Ik heb het doelendocument van internet gedownload. Het is mij nooit toegestuurd.”*

Uit de interviews komt het beeld naar boven dat zelfs als gemeenten informatie kregen van het ministerie van LNV, gemeenteambtenaren er vaak niet direct van doordrongen waren dat de aanwijzing gevolgen zou hebben voor het eigen gemeentebeleid. Respondenten geven aan dat gemeenteambtenaren de benodigde kennis na verloop van tijd zelf hebben opgedaan. Doorgaans naar aanleiding van plannen die als gevolg van de aanwijzing geen, of pas na een hoop trammelant, doorgang konden vinden. Maar nog steeds is gebrek aan kennis bij de gemeenten een probleem. Zo stelt een respondent: *“Als wij bij burgemeester en wethouders aankomen met: dit plannetje gaat wat langer duren want er zitten bijzondere diersoorten, dan gaan ze heel hard lachen. Dat komt omdat die bestuurders helemaal niet zijn voorgelicht. En daar zie je dat er iets mis is gegaan in de communicatie.”* Een andere respondent: *“Iemand wees mij op een advertentie in de krant dat het gebied was aangewezen.”*

Voor nieuwe planvorming geven respondenten aan, dat een aantal gemeenten er nu aan gewend is om, voordat zij plannen gaan ontwikkelen, eerst onderzoek te laten doen. De plannen worden vervolgens afgestemd op wat, gezien de uitkomsten van het onderzoek, haalbaar is. Men geeft aan dat onderzoek doen wel extra geld kost.

Gemeenten zijn ook gewend om vergunningen aan te vragen bij de provincie. Die aanvraag van vergunningen loopt nog niet altijd even soepel. Een enkele respondent geeft aan dat ook provincieambtenaren nog niet altijd goed met de regelgeving kunnen omgaan; *“Ze hebben te*

*veel werk, geen ervaring, ze weten niet hoe ze het moeten aanpakken. Ze zijn vreemd van elke vorm van pragmatisch zijn."*

Het merendeel van de gemeenten hoopt door de provincie bij het opstellen van de beheerplannen te worden betrokken.

### ***Meningen van betrokkenen***

Rondom Natura 2000 gebieden zijn gemeenten bezig of bezig geweest met het realiseren van plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen. In Natura 2000 gebieden is men ook wel bezig met ontwikkeling van de recreatiefunctie. Het gaat daarbij vaak om de wens tot het behouden van uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande recreatieve activiteiten. Een enkele gemeente geeft aan dat zij in combinatie met dan wel (ook) voor de recreatiefunctie, bezig zijn met plannen voor natuurontwikkeling.

Respondenten geven aan dat als gevolg van de aanwijzing, plannen rondom Natura 2000 gebieden gestopt zijn die soms al in de uitvoeringsfase zaten. In zulke gevallen heeft dit voor gemeenten veel extra kosten met zich mee gebracht.

Het merendeel van de gemeenten is van oordeel dat natuur beschermd moet worden. Een aantal gemeenten geeft ook aan dat de aanwijzing van gebieden terecht is. In veel gevallen is men blij met en trots op de natuur in het gebied. De waarde ervan ziet men vooral in relatie tot recreatie en toerisme dat voor veel gemeenten van economisch belang is.

Gemeenten hebben echter de nodige bedenkingen bij het Natura 2000 embleem. Een respondent formuleert het als volgt: *"Het maakt het er niet makkelijker door....Het legt beperkingen op..... Maar ik denk niet dat het verkeerd is dat je er goed mee om gaat en dat je er goed over nadenkt."* Gemeenten missen dan vooral de integrale belangenafweging in het beleidsproces. Want: *"Economie is natuurlijk hartstikke belangrijk....Zo'n gemeente draaiende houden."* Maar ook: *"wat ik soms nog wel eens jammer vind is dat er erg veel op natuur wordt ingespeeld. Je hebt bijvoorbeeld ergens een akker liggen en dat heeft ook een bepaalde waarde. Ook als je kijkt naar dieren, dan heb je die agrariër toch echt wel nodig."*

Naast klachten over de onvoldoende effectieve communicatie vanuit LNV, noemen gemeenten als belangrijk bezwaar tegen het Natura 2000 beleid de onduidelijkheden in de regelgeving. Zo is de zich steeds vernieuwende regelgeving op het gebied van natuur en milieu een lastig iets. Een respondent stelt: *"De afgelopen vijf jaar zijn we ingehaald door steeds nieuwe regelgeving, waaronder de VHR... Zo worden we steeds ingehaald door interpretatie van regels of nieuwe regels."* Ook de onduidelijkheid van regelgeving is een probleem. Vooral de onduidelijkheid rond de reikwijdte van de externe werking van Natura 2000 brengt complicaties met zich voor planvorming bij gemeenten. Zo stelt een respondent: *"Prima dat er gezegd wordt: delen zijn voor de natuur en daar moet je rekening mee houden. Maar op het moment dat je erbuiten zit, en zelfs al zit je er maar een meter buiten, dan moet je gewoon een lijn trekken. En vind je dat het meegenomen had moeten worden, dan had je er gewoon Natura 2000 gebied van moeten maken. Een stukje duidelijkheid; dat je niet steeds met andere overheden, inspecties en andere interpretaties te maken krijgt."* En een ander stelt: *"Ik noem maar iets, ik wil hier ergens gaan bouwen, laat het misschien op honderd meter afstand zijn, moet ik dan ook een passende beoordeling doen? Want dat lees ik nergens. En wat zijn de criteria die daaraan vast hangen?"* Daarnaast wordt het vergunningentraject gehekeld: *"Als ik dan nu zie dat we al meer dan een half jaar bezig zijn om die MB-wet vergunning te krijgen. Tja, als dat geldt voor een evenement: tegen die tijd is je evenement al voorbij."* Door een enkeling wordt de hoop uitgesproken dat dit soort problemen in de beheerplannen zal worden opgelost.

Een ander veel genoemd kritiekpunt is het *"geneuzel over soorten."* Zoals gezegd zijn de respondenten doordrongen van het nut van gebiedsbescherming. Maar vaak begrijpt men niet

waarom bepaalde soorten een beschermingsstatus hebben. Enerzijds geldt dit voor soorten waarvan er heel veel in een gebied zitten: *“Moet je eens kijken hoe veel beesten daarvan zijn, dat is toch helemaal geen bedreigde soort.....Ze zitten helemaal niet aan een bepaald leefgebied vast, ze zitten overal.”* Anderzijds zijn dit soorten waarvan de aanwezigheid in een gebied niet of nauwelijks is aangetoond. Gemeenten vragen zich af waarom er dan rekening mee gehouden moet worden. Dit lijkt vooral onbegrijpelijk, omdat de respondenten in het algemeen het idee hebben dat de natuur zich wel redt. Dit uit zich in opmerkingen als: *“Natuur is dynamisch.”* en: *“Want als het nest van de tapuit wordt vernield, gaat hij misschien wel ergens anders zoeken.”* en dergelijke.

Vertegenwoordigers van gemeenten geven aan rekening te houden met de regels van de VHR en te proberen zich hier ook zo goed mogelijk aan te houden. Binnen de regels zoeken zij naar mogelijkheden om toch andere plannen gerealiseerd te krijgen.

Voor het opstellen van beheerplannen heerst bij gemeenten een dubbel gevoel. Enerzijds bestaat de hoop dat onder meer het probleem van de vergunningaanvraag in beheerplannen opgelost zal worden. Anderzijds bestaat bij een enkele gemeente de vrees voor het sectorale werken c.q. autonoom handelen bij het opstellen van beheerplannen door provincies. Zo stelt een respondent: *“De provincie moet dat uiteindelijk gaan opstellen en de vraag is hoe dat met de gemeenten gecommuniceerd wordt, en wat onze inspraak daarin wordt.”*

### **Matig draagvlak**

Onder gemeenten is sprake van een matig draagvlak. Gemeenten erkennen het nut van natuurbeleid, maar alleen in de zin van gebiedenbeleid. Soortenbeleid is volgens hen van geen belang. Zij missen de integrale afweging in het beleidsproces en hebben veel kritiek op de manier waarop het soortenbeleid wordt doorgevoerd. Zij accepteren het beleid en de gevolgen ervan wel, maar met de nodige tegenzin en bedenkingen. Zij blokkeren het implementatieproces niet. Inzetten van eigen hulpbronnen gebeurt in de vorm van het laten uitvoeren van ecologisch onderzoek bij planvorming. Het gaat er daarbij echter niet zo zeer om, te weten te komen wat er niet meer mag in verband met Natura 2000, maar vooral om te ontdekken wat er nog wel kan; en hoe. Deze hulpbronnen worden dus niet ingezet ten behoeve van het Natura 2000 beleid, maar ten behoeve van het onderzoeken en benutten van de ruimte die er in het beleid zit, om eigen doelen te kunnen realiseren.

*Tabel 8 Draagvlak bij gemeentes (vet gedrukt)*

<b>Kenmerken geen draagvlak</b>	<b>Kenmerken matig draagvlak</b>	<b>Kenmerken sterk draagvlak</b>
Niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	<b>Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen</b>	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen
Niet accepteren beleid en gevolgen ervan	<b>Accepteren beleid en gevolgen ervan</b>	Accepteren beleid en gevolgen ervan
Blokkeren implementatieproces	<b>Niet blokkeren implementatieproces</b>	Niet blokkeren implementatieproces
Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	<b>Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project</b>	Inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project
Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	<b>Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen</b>	Bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen

### ***Nauwelijks betrokken***

De gemeenten voelen zich niet betrokken bij het beleid en hebben het idee dat zij slecht geïnformeerd zijn. Er is door het ministerie van LNV blijkbaar gebruik gemaakt van een open autoritaire stijl van besturen. Dat is in ieder geval de perceptie van de gemeenten zelf. Het is de op één na minst participatieve, minst interactieve vorm van beleid. Dit kan een oorzaak zijn van het matige draagvlak.

### ***Zoeken naar ruimte voor eigen doelen***

Gemeenten lopen tegen de strenge wetgeving aan, die het hen moeilijk maakt hun eigen doelen met betrekking tot wonen, werken en toerisme te realiseren. Binnen de wet zoeken gemeenten naar zo veel mogelijk ruimte. Opvallend is dat zij de natuur, met name vanwege het belang ervan voor recreatie en toerisme, wel degelijk een plek willen geven, in samenhang met het realiseren van allerlei andere doelstellingen. Maar vooral binnen de Natura 2000 gebieden ervaren zij de ruimte voor wat je integrale gebiedsontwikkeling kunt noemen als erg beperkt. Rondom Natura 2000 gebieden hebben zij vooral een gevoel van beperkte ruimte omdat de wetgeving onduidelijk is en gemeenten zijn overgeleverd aan de interpretatie van die wet door anderen. Of dit gevoel van beperkte ruimte en onduidelijkheid in het beleid samenhangt met een beperkt draagvlak, is onduidelijk.

### ***Compensatie van geen belang***

De kosten van onderzoek, maar ook de kosten van plannen die vertraagd worden of geen doorgang vinden en de kosten van de onzekerheid over de interpretatie van de wet, zijn hoog voor gemeenten. Daar komt in sommige gevallen nog bij: de veronderstelde geleden schade als gevolg van een veronderstelde beperking op de economische groei van gemeenten. De geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten vragen echter niet om compensatie van deze geleden of nog te lijden schade. Blijkbaar is dit punt net zo min aan de orde voor gemeenten, als voor provincies.

### ***Wel een kosten-baten afweging?***

Wel maken zij wellicht een kosten-baten afweging; de baten van onderzoek in de zin van het voorkómen van vertraging van projecten en het bieden van kennis en zekerheid over wat wel en niet kan en mag, wegen dan blijkbaar op tegen de kosten. Of daarmee het draagvlak voor het Natura 2000 beleid groter wordt, is onduidelijk.

## **5.2.4 Draagvlak en betrokkenheid bij de recreatie- en de landbouwsector**

### ***Eigen positie***

De geïnterviewde particulieren zijn slecht op de hoogte van de aanwijzing. Men weet wel dat er sprake is van een Natura 2000 gebied en ook wel dat er doelen zijn. Maar men weet niet dat er beheerplannen opgesteld moeten worden, noch dat maatregelen nodig zijn. De geïnterviewde vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties zijn wel van alle aspecten op de hoogte.

Zowel de particulieren als de overkoepelende organisaties voelen zich absoluut niet betrokken bij het beleidsproces tot nu toe. Een enkele particulier wijt dit aan zijn eigen inzet: *“Het is wat ongenueanceerd, want als je zegt: ik heb geen invloed, dan had ik natuurlijk ook ooit een dik rapport kunnen lezen.”* Anderen wijten dit aan het verloop van het beleidsproces zelf. Vertegenwoordigers van de overkoepelende organisaties geven aan zich wel degelijk in te zetten om invloed uit te oefenen in het beleidsproces, maar dat dit op verschillende momenten en op verschillende manieren niet gelukt is. Invloed uitoefenen is vooral moeilijk omdat alleen

ecologische argumenten een rol speelden bij de doelformulering in het kader van het opstellen van het Natura 2000 doelendocument. Een belangrijk probleem daarbij is, dat ecologische kennis vereist is om inhoudelijk commentaar te kunnen geven. Daarvoor moet dan een ecologische deskundige worden ingehuurd, maar daar heeft men de middelen niet voor. Respondenten oordelen in dat verband dat het Natura 2000 beleid tot nu toe puur sectoraal is ingestoken en geen ruimte biedt voor integrale afwegingen. Een respondent drukt het als volgt uit: *"Brussel heeft als het ware het democratische proces en de belangenafweging lam gelegd."*

Bovendien is er niets bekend over de gevolgen van deze doelen voor andere functies. Een landbouwvertegenwoordiger verwoordt dit als volgt: *"We zijn niet bij de doelformulering betrokken. Je mag erop reageren, maar als je niet weet wat de gevolgen zijn, waar moet je dan op reageren?"*

Men geeft aan soms wel buiten de regels te willen treden om de negatieve effecten van het Natura 2000 beleid op de recreatieve bedrijfsvoering te verminderen. Een voorbeeld: *"sportverenigingen en dergelijke, die beginnen van: 'zullen wij een cursus vogelgeluiden maken deze winter? Dan gaan wij met zijn allen het veld in die geluiden maken en dan zijn er dus meer van en dan is het probleem opgelost.'"* Een ander voorbeeld: *"Omdat sommige bedrijven zo succesvol waren in het realiseren van bedrijfsnatuurplannen dat bijzondere plantensoorten of vogels of reptielen op het terrein komen en vervolgens wil men gaan uitbreiden of herstructureren en dan vindt er onderzoek plaats en dan is het van: 'ja meneer daar komt nu dat vogeltje of plantje voor en nu mag u niets meer doen'. Dus dan zeggen we tegen ondernemers: dan maar geen bedrijfsnatuurplan of stop er maar mee."*

Uit het bovenstaande citaat maar ook uit andere uitingen in interviews komt anderzijds het beeld naar voren dat ondernemers en hun overkoepelende organisaties ook wel vaker op een positieve manier bijdragen leveren aan het natuurbeleid. Een tweede voorbeeld daarvan: *"Ik noem het akkerrandenbeheer. Dat is goed voor het toerisme en dan ben je ook nog bezig met de biodiversiteit."*

De overkoepelende organisaties geven aan, graag te willen meepraten bij het opstellen van beheerplannen. Men heeft daartoe in sommige gevallen al contact gezocht met provincies.

De plannen van zowel particulieren als overkoepelende organisaties zijn eenvoudig te vertalen naar: het behoud van ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande functies in en om Natura 2000 gebieden.

Vertegenwoordigers van de recreatiesector zien geen belemmering in een combinatie van natuur en recreatie. Zo stelt een respondent: *"Laat het duidelijk zijn dat wij ... absoluut niet zonder de natuur kunnen."* En anderzijds: *"De aanwezigheid van recreatie en toerisme heeft tot nu toe niet in de weg gestaan van ontwikkeling van natuurwaarden zoals ze nu zijn."*

Vertegenwoordigers van de landbouw zien wel een conflict tussen natuur en landbouw; en zelfs een conflict tussen Natura 2000 en agrarisch natuurbeheer. Een respondent vertelt: *"Een agrarisch bedrijf werd gevraagd door natuurbeschermingsorganisaties om een natuurgebied te beheren door middel van begrazing.....Een vrouw heeft de zaak aangeklaagd bij de Raad van State omdat er volgens haar geen onderzoek was gedaan naar het effect van begrazing op de woelmuis. De Raad van State oordeelde dat er inderdaad geen onderzoek naar was gedaan en de vergunning werd ingetrokken."*

Het belang van natuur voor recreatie en toerisme wordt breed erkend.

### ***Commentaar op het beleid***

De aanwijzing van gebieden tot Natura 2000 gebied op zich wordt niet als een probleem ervaren, maar wel de (mogelijke) gevolgen ervan voor de landbouw- en recreatiesector. Een respondent oordeelt: *"Er van uit gaande dat er maatschappelijke omstandigheden zijn die de*

*aanwijzing rechtvaardigen, denk ik dat de overheid toch de samenhang tussen natuur en toerisme en recreatie in positieve zin moet erkennen."*

Over het beleidsproces oordeelt men negatief. Vooral het gebrek aan integrale belangenafweging wordt als een grote beperking gezien. Wel zien sommigen dat LNV in het kader van het opstellen van het Natura 2000 doelendocument geprobeerd heeft om intensief te communiceren.

De doelen vindt men veel te ambitieus. De economische druk is te groot; functiecombinaties moeten mogelijk zijn. Voor de vertegenwoordigers van de landbouw- en recreatiesector zijn de doelen op zich eigenlijk helemaal niet relevant. Men wil vooral weten wat het stellen van ambitieuze doelen betekent voor bestaand landbouw- en recreatief gebruik en de ontwikkelingsmogelijkheden van dezen. Een landbouwvertegenwoordiger: *"Mij zegt het niks als daar een of ander vlindertje aanwezig moet zijn, want ik weet niet wat er geldt voor de ammoniakuitstoot, wat er geldt voor de belichting, voor lawaai. Pas als ik dat weet, kan ik een reactie geven."*

Het proces van vergunningaanvragen en het doen van onderzoek ten behoeve daarvan vindt men kostbaar en tijdrovend. Een probleem is dat de aanvrager door middel van onderzoek moet aantonen dat een voorgenomen ontwikkeling of activiteit geen significant negatieve invloed heeft. Significantie is echter moeilijk objectief te beoordelen. Omdat een rechter al vrij snel oordeelt dat een ontwikkeling een negatief effect heeft, en omdat het laten doen van ecologisch onderzoek voor een particulier bedrijf een verhoudingsgewijs hoge kostenpost is, is de Habitattoets op zich al een beperking op de uitbreidingsmogelijkheden.

Over het algemeen vindt men het goed dat er beheerplannen komen, met de bedenking dat beheerplannen vooral moeten garanderen dat bestaand gebruik en mogelijkheden voor normale ontwikkeling in de toekomst behouden blijven. Eén respondent stelt: *: Ik vraag me af wat zo'n plan verbeteren kan....We hebben nu al goede afspraken om onze belangen en de natuurbelangen te scheiden."*

Ten aanzien van de maatregelen is het oordeel dat te weinig rekening wordt gehouden met sociaal-economische belangen. Voor de recreatiesector zijn zorgpunten: de toegankelijkheid van het buitengebied voor recreanten en toeristen en het functioneren van recreatiebedrijven. In de landbouw is het voortbestaan van bedrijven een probleem, en dan met name het gebrek aan financiële middelen om bedrijven te compenseren voor het feit dat ze in de omgeving van een Natura 2000 gebied zitten; *"want al die bedrijven raak je aan de straatstenen niet meer kwijt, ze kunnen niet meer uitbreiden. Zo'n ondernemer bloedt dan dood, die heeft daar misschien wel een miljoen geïnvesteerd"*.

### ***Gebrek aan draagvlak***

Onder de bevraagde respondenten die de recreatiesector vertegenwoordigden, is geen draagvlak geconstateerd voor het Natura 2000 beleid. Als zij het belang van natuur in Nederland al erkennen, dan is dat vooral in relatie tot de benodigde mogelijkheden voor recreatie en toerisme. Vooral voor de recreatiesector geldt, dat het beleid en de gevolgen ervan, niet geaccepteerd worden. Hier en daar worden pogingen ondernomen de rijksoverheid ervan te overtuigen dat een integrale belangenafweging nodig is. Er wordt bovendien nagedacht en gesproken over niet-legale acties om het implementatieproces te blokkeren.

Bij de landbouwsector neigt het draagvlak naar matig. Hoewel ook hier het beleidsprobleem niet echt erkend wordt, geldt voor de landbouw wel, dat de gevolgen uiteindelijk geaccepteerd worden, mits er voor agrariërs sprake is van financiële schadeloosstelling. Er wordt hier niet gesproken van acties om het implementatieproces te blokkeren.

*Tabel 9 Draagvlak bij landbouw en recreatie (vet gedrukt)*

<b>Kenmerken geen draagvlak</b>	<b>Kenmerken matig draagvlak</b>	<b>Kenmerken sterk draagvlak</b>
<b>Niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen</b>	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen
<b>Recreatie: Niet accepteren beleid en gevolgen ervan</b>	<b>Landbouw: Accepteren beleid en gevolgen ervan, mits schadeloosstelling</b>	Accepteren beleid en gevolgen ervan
<b>Recreatie: (praten over) blokkeren implementatieproces</b>	<b>Landbouw: Niet blokkeren implementatieproces</b>	Niet blokkeren implementatieproces
<b>Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project</b>	Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project
<b>Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen</b>	Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen

### ***Nauwelijks betrokken***

Men heeft niet het gevoel betrokken te zijn bij het beleid. Daarbij doelen de respondenten op het gebrek aan invloed, en niet op het gebrek aan voorlichting of het niet geconsulteerd zijn. Blijkbaar was iedereen vrij zijn mening te geven, ook als men daar niet expliciet om gevraagd is, en was kennis over het beleid toegankelijk voor iedereen, ook als die niet specifiek aan betrokkenen gestuurd is. Door het ministerie van LNV is blijkbaar een open autoritaire bestuursstijl gehanteerd. Hoewel dit een oorzaak kan zijn van het bijzonder lage draagvlak bij zowel de landbouw- als de recreatiesector, biedt het geen verklaring voor het feit dat er een – zij het beperkt - verschil in draagvlak is tussen de recreatiesector en de landbouwsector.

### ***Geen ruimte voor eigen doelen***

De landbouwsector ziet helemaal geen ruimte voor eigen doelen; maar ziet in Natura 2000 alleen een conflict met het landbouwkundig grondgebruik. Dit geldt zelfs als het gaat om agrarisch natuurbeheer. De recreatiesector kijkt er wat genuanceerder tegenaan: zij zien in principe geen conflict tussen natuur en recreatie, integendeel; zij zien natuur als een belangrijke bestaansvoorwaarde. Wel zien zij een conflict tussen de striktheid van het Natura 2000 beleid en de bestaansvoorwaarden van de recreatiesector. Ook hier kan het gebrek aan ruimte voor eigen doelen oorzaak zijn van het lage draagvlak. Maar ook hier zegt het weer niets over het verschil in draagvlak tussen de landbouw- en de recreatiesector.

### ***Compensatie alleen voor de landbouw acceptabel***

Het essentiële verschil voor het verschil in draagvlak tussen de landbouw- en recreatiesector is, dat de landbouwsector wel bereid is om compensatie voor geleden en te lijden schade te accepteren, maar dat de recreatiesector dit niet accepteert. De recreatiesector wil blijven profiteren van de nabijheid van een (bijzonder) natuurgebied en wil zich daar ook kunnen blijven ontwikkelen. De recreatiesector accepteert dus gewoon niet dat er geen ruimte is voor eigen doelen; terwijl de landbouwsector dit wel accepteert, mits er gecompenseerd wordt.

## 5.3 Conclusie

### ***Medegebruik is een hot item***

Over het algemeen beschouwen de betrokkenen de aanwijzing van de gebieden als terecht. Wel is er veel commentaar op de door LNV bepaalde instandhoudingdoelstellingen. Velen vinden deze doelen te ambitieus, om verschillende redenen. Beheerders geven aan dat doelsoorten zich niet laten sturen, vertegenwoordigers van gemeenten benadrukken dat de natuur zich wel redt. Vrij algemeen is het oordeel dat medegebruik van gebieden niet belemmerd mag worden door te ambitieuze doelen.

Vertegenwoordigers van landbouw- en recreatiebelangen en gemeenten vinden de instandhoudingdoelen eigenlijk helemaal niet relevant. Voor hen is met name belangrijk, wat die doelen betekenen voor medegebruik. Een landbouwvertegenwoordiger: *“mij zegt het niks als daar een of ander vlindertje aanwezig moet zijn, want ik weet niet wat er geldt voor de ammoniak-uitstoot, wat er geldt voor de belichting, voor lawaai.”* Ook enkele vertegenwoordigers van provincies benoemen het gemis aan ruimte voor integrale belangenafweging in de doelen zoals die nu geformuleerd zijn. Een provinciale vertegenwoordiger stelt: *“Ik ben bang dat Nederland zijn hoofd in een strop heeft geduwd door de doelen zo strak te stellen.”*

Voor de recreatiesector zijn de zorgpunten daarbij: de toegankelijkheid van het buitengebied voor recreanten en toeristen en het functioneren van recreatiebedrijven. Voor de landbouw is het voortbestaan van bedrijven een probleem, en dan vooral het gebrek aan financiële middelen om bedrijven te compenseren. Zij hopen dat in de beheerplannen het bestaande gebruik en mogelijkheden voor ontwikkeling in de toekomst gegarandeerd worden.

Op dit moment beschouwt men de Habitattoets als een beperking op de uitbreidingsmogelijkheden voor landbouw- en recreatiebedrijven. Het grote probleem is dat de aanvrager door middel van onderzoek moet aantonen dat een voorgenomen ontwikkeling of activiteit geen significante negatieve invloed heeft. Dit is wetenschappelijk echter moeilijk aantoonbaar. Een rechter zal daarom al snel oordelen dat niet is aangetoond dat een ontwikkeling geen significant negatief effect heeft. Bovendien is het doen van ecologisch onderzoek voor een bedrijf verhoudingsgewijs een hoge kostenpost.

Vertegenwoordigers van gemeenten kijken wat pragmatischer tegen de Habitattoets aan. Zij beschouwen het aanvragen van een vergunning als iets dat nu eenmaal gedaan moet worden voordat je aan planvorming begint. Wel hekelt een enkele gemeente de traagheid bij het aanvragen en verkrijgen van een vergunning voor het houden van toeristische activiteiten: *“tegen die tijd is je evenement al voorbij”.*

Bij een enkeling bestaat de hoop dat dit soort problemen in de beheerplannen zal worden opgelost. Bij een enkele gemeente bestaat anderzijds ook de vrees dat provincies het opstellen van de beheerplannen niet integraal gaan oppakken; en dat gemeenten daarin geen inspraak zullen hebben.

Door enkele vertegenwoordigers van gemeente, provincie en landbouwsector wordt verder gewezen op de nog steeds bestaande onduidelijkheid rond de externe werking, en op het gebrek aan financiering voor het verplaatsen van bedrijven.

### ***Struikelblokken: communicatie en kosten van ecologische kennis***

Vertegenwoordigers van gemeenten geven aan dat gebrek aan informatie nog steeds een probleem is. Zij voelen zich onvoldoende geïnformeerd door LNV. Zo wordt aangegeven dat er voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd zijn door het ministerie van LNV, maar dat niet alle



betrokken gemeenten daarvoor een uitnodiging hebben ontvangen. Ook blijken (enkele?) gemeentes wel bezocht te zijn door mensen van LNV, en zijn er gemeenten – maar niet alle – die stukken hebben ontvangen. Een respondent: *“Ik heb het doelendocument van internet gedownload. Het is mij nooit toegestuurd.”*

De overige respondenten voelen zich ofwel voldoende geïnformeerd, of vinden niet dat zij méér geïnformeerd hadden moeten worden.

Voor gemeenten zijn de extra kosten voor het doen van ecologisch onderzoek bij planvorming blijkbaar geen groot probleem. Een aantal gemeenten is er inmiddels aan gewend om, voordat zij plannen gaan ontwikkelen, eerst ecologisch onderzoek te laten doen. De plannen worden vervolgens afgestemd op wat, gezien de uitkomsten van het onderzoek, haalbaar is.

Vertegenwoordigers van de landbouw- en recreatiesector vinden het aanvragen van vergunningen en het laten uitvoeren van ecologisch onderzoek daarvoor, wel een probleem. Het is een kostbaar en tijdrovend proces. Het laten doen van ecologisch onderzoek is voor een particulier bedrijf verhoudingsgewijs een erg hoge kostenpost. Een probleem is bovendien dat de aanvrager door middel van onderzoek moet aantonen dat een voorgenomen ontwikkeling of activiteit géén significante negatieve invloed heeft. Significantie is echter moeilijk objectief te beoordelen. Een rechter oordeelt daardoor al snel dat niet is aangetoond dat een ontwikkeling geen negatief effect heeft.

### ***Onvoldoende draagvlak bij de landbouw- en recreatiesector***

Rijnveld en Koppenjan stelden dat het draagvlak onder projectpartners sterk moet zijn, onder lagere overheden matig en onder benadeelde burgers ook matig, om tot succesvolle implementatie van het beleid te komen.

*Tabel 10 Mate van draagvlak per soort betrokkene*

<b>Betrokkenen naar soort</b>	<b>Benodigd draagvlak</b>	<b>Geconstateerd draagvlak</b>
Beheerders	sterk	Sterk; mits Natura 2000 doelen geen extra inspanning behoeven.
Provincies	matig	Sterk; m.b.t. beheerplannen bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen.
Gemeenten	matig	Matig
Recreatie	matig	Geen
Landbouw	matig	Geen (matig, mits schadeloosstelling)

In tabel 10 is te zien dat het draagvlak onder provincies sterker is dan nodig, dat het bij beheerders en gemeenten voldoende is, maar dat het draagvlak bij de landbouw- en recreatiesector onvoldoende is om tot succesvolle implementatie van het beleid te komen.

### ***Draagvlak onder beheerders onzeker***

Wat opvalt onder de beheerders is dat het draagvlak weliswaar sterk is – zo is men zeer te spreken over het gevoerde beleid – maar dat dit nog niet betekent dat zij bereid zijn om eigen hulpbronnen te investeren ten behoeve van het realiseren van Natura 2000 doelen, wanneer die Natura 2000 doelen extra inspanningen vereisen bovenop wat beheerders nu al doen. Dit wordt echter door Rijnveld en Koppenjan juist beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor het succesvol kunnen implementeren van beleid. Het is dus vooralsnog onzeker of het draagvlak onder beheerders in de toekomst, wanneer mocht blijken dat van beheerders extra inspanningen worden verwacht, nog steeds voldoende sterk is.

### ***Ruimte voor eigen doelen van essentieel belang***

Op basis van de deelsuitkomsten per soort betrokkene zoals in de vorige paragraaf is aangegeven met betrekking tot de mate van draagvlak en de mate waarin sprake is van de factoren die verondersteld worden van invloed te zijn op draagvlak, is tabel 11 gemaakt.

*Tabel 11 Mate van draagvlak en mate van aanwezigheid van draagvlakbeïnvloedende factoren per soort betrokkene*

	<b>Draagvlak</b>	<b>Betrokkenheid</b>	<b>Ruimte voor eigen doelen</b>	<b>Compensatie</b>
<b>Beheerders</b>	Sterk	Deels open autoritair \ consulterend	Veel; door overeenstemming over doelen	onbekend
<b>Provincies</b>	Sterk	Consulterend \ delegerend	Redelijk; ofwel overeenstemming over doelen, ofwel ruimte voor integrale belangenafweging in beheerplannen	Niet nodig
<b>Gemeenten</b>	Matig	Open autoritair	Weinig	Niet nodig
<b>Recreatie</b>	Geen	Open autoritair	Geen	Niet gewenst
<b>Landbouw</b>	Geen-matig	Open autoritair	Geen	Gewenst

Uit deze overzichtstabel valt op te maken dat het draagvlak groter is onder degenen die meer betrokken zijn bij het beleid dan onder degenen die minder betrokken zijn bij het beleid. Hier kan dus sprake zijn van een zeker verband.

Het verband tussen draagvlak en ruimte voor eigen doelen is echter veel duidelijker. Uit de tabel valt op te maken dat het draagvlak sterk is onder degenen die (redelijk) veel ruimte zien om eigen doelen te realiseren binnen het Natura 2000 beleidskader. Het draagvlak is matig onder de betrokkenen – de gemeenten – die weinig ruimte zien voor realisatie van eigen doelen. Het gaat hier om partijen die én andere doelen nastreven, én weinig ruimte zien voor een integrale belangenafweging binnen de (tot nu toe) geboden beleidskaders. Het draagvlak ontbreekt bij degenen die geen ruimte zien om eigen doelen te realiseren. Dit zijn degenen die andere doelen nastreven dan het Natura 2000 beleid en geen enkele ruimte zien voor een integrale belangenafweging.

Wat daarbij wel opvalt, is dat de ruimte onder de partijen met een sterk draagvlak vooral zit in een overeenstemming tussen partijen met LNV over de gewenste doelen. Onder partijen met een ontbrekend of beperkt draagvlak lijkt het echter juist het gebrek aan mogelijkheden voor integrale belangenafweging te zijn, die een rol speelt. Dit kan betekenen dat overeenstemming over doelen eigenlijk van groter belang is voor een sterk draagvlak dan de ruimte die er in het beleid aanwezig is om tot een integrale belangenafweging te komen; maar dat ruimte voor een integrale belangenafweging geboden moet worden om bij betrokkenen met een laag draagvlak, ten minste tot een minimaal draagvlak te komen.

Daarbij is het dan wel interessant om te zien dat voor de landbouwsector geldt dat gebrek aan ruimte voor eigen doelen geen enkel probleem is, zo lang zij maar gecompenseerd wordt voor geleden of te lijden schade. Wat de recreatie betreft geldt voor vele partijen, van recreatiesector tot gemeenten tot een deel van de provinciale vertegenwoordigers, dat het draagvlak wel eens hoger zou kunnen gaan uitvallen, wanneer binnen het Natura 2000 beleid rekening wordt gehouden met de recreatief-toeristische (economische) waarde van de gebieden.

## 6 Conclusie

### 6.1 Inleiding

In dit onderzoek is gekeken naar de mate van draagvlak onder betrokkenen bij de verdere implementatie van het Natura 2000 gebiedenbeleid. De mate van draagvlak is vastgesteld bij beheerders, provincies, gemeenten, de landbouw- en de recreatiesector. Vervolgens is beoordeeld of het draagvlak onder deze partijen voldoende is om het Natura 2000 gebiedenbeleid succesvol verder te kunnen implementeren.

Onderzocht is ook welke factoren de mate van draagvlak bij betrokkenen beïnvloeden. Op basis van een vergelijking van het huidige commentaar op het beleid met de beleidsaanpassingen sinds de IBO-rapportage is beoordeeld welke knelpunten zijn blijven liggen en welke nieuwe knelpunten er zijn ontstaan. Voor zo ver deze knelpunten betrekking hebben op de factoren die het draagvlak voor het beleid beïnvloeden, zijn aanbevelingen voor beleidsaanpassingen gedaan.

Op basis van het onderzoek worden in de volgende paragrafen conclusies getrokken.

### 6.2 Draagvlak onvoldoende

Rijnveld en Koppenjan stelden dat het draagvlak onder projectpartners sterk moet zijn, onder lagere overheden matig en onder benadeelde burgers ook matig, om tot succesvolle implementatie van het beleid te komen.

Uit het onderzoek blijkt dat het draagvlak onder provincies sterker is dan nodig, dat het bij beheerders en gemeenten voldoende is, maar dat het draagvlak bij de landbouw- en recreatiesector onvoldoende is om tot succesvolle implementatie van het beleid te komen.

Wat opvalt onder de natuurbeheerders is dat het draagvlak weliswaar sterk is – zo is men zeer te spreken over het gevoerde beleid – maar dat dit nog niet betekent dat zij bereid zijn om eigen hulpbronnen te investeren ten behoeve van het realiseren van Natura 2000 doelen, wanneer die Natura 2000 doelen extra inspanningen vereisen bovenop wat beheerders nu al doen. Dit wordt echter door Rijnveld en Koppenjan juist beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor het succesvol kunnen implementeren van beleid. Het is dus vooralsnog onzeker of het draagvlak onder beheerders in de toekomst, wanneer mocht blijken dat van natuurbeheerders extra inspanningen worden verwacht, nog steeds voldoende sterk is.

### 6.3 Ruimte voor eigen doelen essentieel voor draagvlak

#### ***Zwak verband tussen betrokkenheid en draagvlak***

Het draagvlak blijkt groter onder degenen die meer betrokken zijn bij het beleid dan onder degenen die minder betrokken zijn bij het beleid. Toch lijkt het verband niet erg sterk. Zo hebben vertegenwoordigers van gemeenten weliswaar aangegeven, zich onvoldoende geïnformeerd te voelen door LNV. De overige respondenten echter voelen zich ofwel voldoende geïnformeerd, of vinden niet dat zij méér geïnformeerd hadden moeten worden.

Voor het overige hadden betrokkenen geen uitgesproken mening over de mate waarin of manier waarop zij bij het beleid betrokken zijn.

### ***Ruimte voor eigen doelen van essentieel belang***

Het verband tussen draagvlak en ruimte voor eigen doelen is veel sterker. Vrij algemeen is het oordeel onder respondenten dat medegebruik van gebieden niet belemmerd mag worden door te ambitieuze doelen.

Het draagvlak is sterk is onder degenen die (redelijk) veel ruimte zien om eigen doelen te realiseren binnen het Natura 2000 beleidskader. Dit zijn de beheerders, die dezelfde doelen nastreven als het Natura 2000 beleid, en de provincies die verantwoordelijk zijn voor de beheerplannen en daarin veel ruimte zien voor integrale afwegingen. Het draagvlak is matig onder de betrokkenen – de gemeenten – die weinig ruimte zien voor realisatie van eigen doelen. Het gaat hier om partijen die én andere doelen nastreven, én weinig ruimte zien voor een integrale belangenafweging binnen de (tot nu toe) geboden beleidskaders. Het draagvlak ontbreekt bij degenen – degene uit de landbouw- en recreatiesector die binnen het beleid geen ruimte zien om eigen doelen te realiseren. Dit zijn degenen die andere doelen nastreven dan het Natura 2000 beleid en geen enkele ruimte zien voor een integrale belangenafweging.

Wat daarbij wel opvalt, is dat de ruimte onder de partijen met een sterk draagvlak vooral zit in een overeenstemming tussen partijen met LNV over de gewenste doelen. Onder partijen met een ontbrekend of beperkt draagvlak lijkt het echter juist het gebrek aan mogelijkheden voor integrale belangenafweging te zijn, die een rol speelt. Dit kan betekenen dat ruimte voor een integrale belangenafweging geboden moet worden om bij betrokkenen met een laag draagvlak, ten minste tot een minimaal draagvlak te komen.

### ***Landbouw wil financiële compensatie, recreatie neemt geen genoegen met compensatie***

Daarbij is het dan wel interessant om te zien dat voor de landbouwsector geldt dat gebrek aan ruimte voor eigen doelen geen probleem is, wanneer bedrijven gecompenseerd worden voor geleden of te lijden schade. De landbouwsector verwacht echter niet dat er ooit voldoende financiële ruimte zal zijn in het beleid, om bedrijven voldoende te compenseren.

Wat de recreatie betreft geldt voor vele partijen, van recreatiesector tot gemeenten tot een deel van de provinciale vertegenwoordigers, dat het draagvlak wel eens hoger zou kunnen gaan uitvallen, wanneer binnen het Natura 2000 beleid rekening wordt gehouden met de recreatief-toeristische waarde van de gebieden.

### ***Ecologische kennis financieel struikelblok voor particulieren***

Vertegenwoordigers van de landbouw- en recreatiesector hebben in de interviews aangegeven dat het aanvragen van vergunningen en het laten uitvoeren van ecologisch onderzoek daarvoor, voor een particulier bedrijf verhoudingsgewijs een erg hoge kostenpost is.

## **6.4 Aanbevelingen**

Uit het bovenstaande kunnen een paar aanbevelingen voor beleidsaanpassingen worden afgeleid. De auteur denkt daarbij bijvoorbeeld aan de hieronder genoemde punten.

## **Aanbevelingen voor het vergroten van de ruimte voor eigen doelen**

### ***Aanbeveling 1: Stel uniforme richtlijnen op voor betrokkenheid bij beheerplannen***

Partijen geven aan, betrokken te willen zijn bij het opstellen van beheerplannen. Aangezien “ruimte voor eigen doelen” de drijfveer is voor partijen om betrokken te zijn bij het opstellen van de beheerplannen, kan betrokkenheid het best worden vormgegeven op het niveau van samenwerking (zie tabel 3, H.1). Op dit niveau is de ruimte om eigen doelen in te brengen in de planvorming en om integrale oplossingen te vinden, naar verwachting het grootst. Ook dit zal naar verwachting flink bijdragen aan het benodigde draagvlak voor de verdere implementatie van het beleid.

### ***Aanbeveling 2: Realiseer Natura 2000 doelen in samenhang met recreatieve en toeristische doelen***

Uit het onderzoek is gebleken dat recreatie en toerisme in de drie onderzochte Natura 2000 gebieden een belangrijke economische factor is. Daarnaast dragen Natura 2000 gebieden juist vanwege de toegankelijkheid ervan, bij aan de kwaliteit van de leefomgeving van omwonenden. De mate waarin in de beheerplannen ruimte wordt geboden aan recreatieve en toeristische faciliteiten en activiteiten in Natura 2000 gebieden, kan het verschil uit maken tussen onvoldoende en voldoende draagvlak bij een belangrijk deel van de betrokken partijen. Partijen zien bovendien mogelijkheden om recreatieve en Natura 2000 doelen in samenhang met elkaar te realiseren.

Een aanbeveling aan provincies is om vooral op dit onderdeel samen met betrokken partijen – beheerders, gemeenten en de recreatiesector - te zoeken naar mogelijkheden om Natura 2000 doelen te realiseren in samenhang met recreatieve en toeristische doeleinden. Naar verwachting zal dit flink bijdragen aan het benodigde draagvlak voor de verdere implementatie van het beleid.

### ***Aanbeveling 3: Realiseer Natura 2000 doelen in samenhang met doelen voor een natuur- en milieuvriendelijke (biologische) en verbrede landbouw***

Hoewel de landbouwsector aangeeft dat compensatie voor geleden schade de meest gewenste weg is, wordt ook aangegeven dat er weinig vertrouwen is in het beschikbaar komen van voldoende financiële middelen hiervoor.

De landbouw in Europa wordt zwaar onder druk gezet om milieuvriendelijker te produceren. Ook wordt er voorzichtig beleid ingezet om boeren te stimuleren om te komen tot een bedrijfsvoering waarin meer gebruik wordt gemaakt van biodiversiteit. Een aanbeveling is om – nationaal en provinciaal - stimulerend en faciliterend beleid richting een meer biologische productiewijze, in combinatie met mogelijkheden voor extensieve recreatie op landbouwbedrijven, met name te richten op in of nabij Natura 2000 gebieden gelegen bedrijven.

### ***Aanbeveling 4: Streef naar Europese overeenstemming over ecologisch ambitieniveau***

Het door LNV op basis van de door Europa verplicht gestelde ecologische systematiek bepalen van de gebiedsdoelen, leidt tot het commentaar dat de doelen te ambitieus zijn. De minister biedt in de beheerplannen de ruimte om de doelen bij te stellen wanneer deze niet haalbaar blijken te zijn. Sleutelfiguren sluiten echter de mogelijkheid niet uit dat de Europese Unie de naleving van de gestelde gebiedsdoelen zoals ze nu gesteld zijn, zo nodig zal afdwingen.

Het aanpassen van de doelen op basis van de uitkomsten van de regionale besluitvorming in het kader van de beheerplannen, zoals de minister voorstelt, is een risicovolle stap zo lang niet zeker is wat de Europese Unie in zo'n geval zal doen. Een aanbeveling is dat het ministerie zorgt voor voldoende duidelijkheid op dit punt, door op Europees niveau te streven naar overeenstemming hierover.

***Aanbeveling 5: Los onduidelijkheid rond externe werking op***

Gemeenten willen ruimte voor woningbouw en bedrijvigheid. Hier speelt de onzekerheid rondom de externe werking van Natura 2000 gebieden.

Hoewel dit naar verwachting niet het verschil maakt tussen voldoende en onvoldoende draagvlak – het draagvlak bij gemeenten is weliswaar matig, maar volgens de theorie voldoende voor het succesvol realiseren van het beleid – kan het wel een aanbeveling zijn om op zo kort mogelijke termijn te zorgen voor zekerheid over de externe werking van Natura 2000 gebieden en op dit punt niet te wachten tot de beheerplannen klaar zijn.

***Aanbeveling 6: Neem vergunningplichtige particuliere activiteiten op in gemeenteplannen***

Bij het uitvoeren van de Habitattoets bestaat het probleem dat onduidelijk is wat wordt verstaan onder een “significant negatieve invloed”.

Gemeenten huren bij planvorming ecologische expertise in om te kunnen voldoen aan de Habitattoets. In de praktijk blijken gemeenten redelijk uit de voeten te kunnen met de uitkomsten van ecologisch onderzoek; plannen worden aangepast op de conclusies uit dit soort onderzoek, zonder dat dit betekent dat het hele plan naar de prullenbak verdwijnt.

Particulieren ontbreekt het echter aan geld en tijd voor het laten uitvoeren van ecologisch onderzoek. Bovendien oordelen zij bij voorbaat dat het nutteloos is om te doen, omdat zij er van uit gaan dat de rechter per definitie plannen zal afkeuren (vanwege de onduidelijkheid rond de “significant negatieve invloed”).

Dit betekent dat het bestaan van de Habitattoets voor particulieren op zichzelf al een belemmering is in de mogelijkheden om eigen doelen te kunnen realiseren; zelfs als die doelen misschien best zouden kunnen samengaan met Natura 2000 doelen. Het in beheerplannen opnemen van activiteiten die niet vergunningplichtig zijn, lost maar een deel van het probleem op; het gaat hier immers niet om toekomstige plannen voor nieuwe activiteiten.

Een aanbeveling kan zijn om de plannen van particulieren mee te nemen in de planvorming van gemeenten. Gemeenten hebben wel geld om ecologisch onderzoek te laten doen en kunnen bovendien goed met de uitkomsten uit de voeten.

**Aanbeveling voor het vergroten van de betrokkenheid van gemeenten**

***Aanbeveling 7: Licht gemeentebestuurders in over wat hen te wachten staat***

Het ministerie scoort redelijk slecht op het punt van communicatie met gemeenten. Hoewel het draagvlak onder gemeenten naar verwachting al voldoende is om tot succesvolle implementatie van beleid te kunnen komen, is het toch een aanbeveling om gemeentebestuurders en betrokken ambtenaren van gemeenten die te maken hebben of krijgen met het Natura 2000 beleid, direct te benaderen met ten minste een zo helder mogelijk voorlichtingspakket over wat hen te wachten en te doen staat.

## **Aanbeveling voor compensatie van geleden schade**

### ***Aanbeveling 8: Benut ook landbouwbeleidsbudgetten voor compensatie van geleden schade***

Voldoende draagvlak bij de landbouwsector staat of valt met het voldoende compenseren van geleden schade. De financieringsruimte voor het compenseren van bedrijven binnen de budgetten voor bestaand natuurbeleid, is volgens partijen echter onvoldoende.

De aanbeveling ligt voor de hand: zorg voor voldoende financiering voor het compenseren van geleden schade voor landbouwbedrijven die nu in of nabij een Natura 2000 gebied blijken te liggen. Die financiële compensatie kan hetzij gebruikt worden om landbouwbedrijven te verplaatsen, die geen brood zien in het omschakelen naar een meer milieu- en natuurvriendelijke productiewijze. Hetzij om het omschakelen naar een biologische en/of verbrede bedrijfsvoering mogelijk te maken.

## **6.5 Reflectie op het onderzoek**

Ten behoeve van het onderzoek zijn drie casusgebieden geselecteerd, waar sleutelfiguren geïnterviewd zijn. In eerste instantie was het de bedoeling niet alleen te kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen soorten sleutelfiguren, maar om ook te kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen gebieden. Er zijn echter geen relevante verschillen in houding van sleutelfiguren tussen gebieden geconstateerd. De verschillen tussen soorten betrokkenen waren volledig bepalend voor de verschillen in houding.

Daarnaast is het opvallend dat er in de theorie geen onderscheid gemaakt wordt tussen lagere overheden, terwijl uit het onderzoek blijkt dat provincies en gemeenten een totaal van elkaar verschillende houding hebben ten opzichte van het Natura 2000 beleid.

Ook maakt de theorie geen onderscheid in soorten benadeelde burgers. Dit blijkt voor het overgrote deel terecht; de twee onderscheiden groepen benadeelde burgers – de landbouw en de recreatiesector – verschillen slechts op één punt van elkaar: de landbouw lijkt de nadelige gevolgen van het beleid voor de eigen sector te kunnen accepteren te hebben, mits de financiële compensatie goed geregeld wordt. De recreatiesector accepteert daarentegen geen nadelige invloed van het Natura 2000 beleid op de eigen sector. Voor het overige hebben sleutelfiguren uit beide sectoren een zelfde houding ten opzichte van het beleid.

Een beperking met betrekking tot de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek ligt in het gegeven dat per soort betrokkene weinig sleutelfiguren zijn geïnterviewd. Het aantal geïnterviewde sleutelfiguren per soort betrokkene varieert van twee tot zes. Uiteraard geldt: hoe meer sleutelfiguren per soort betrokkene gehoord zijn, des te beter beeld gegeven kan worden van houding en draagvlak bij de te representeren groep. Voor een volgend onderzoek is het aan te bevelen opnieuw voor (minimaal) drie gebieden te kiezen; maar dan per gebied minimaal twee sleutelfiguren van een bepaalde soort betrokkene te kiezen, zodat het totale aantal sleutelfiguren per soort betrokkene minimaal zes is.

Wat betreft de keuze van soorten betrokkenen. In dit onderzoek is er vanwege tijdgebrek voor gekozen om dit op basis van (een beperkte) literatuur- en documentenstudie te doen. Hoewel de interviews niet uitwijzen dat belangrijke betrokkenen zijn vergeten, is het zorgvuldiger om bij een volgend onderzoek, voorafgaand een uitgebreide(re) inventarisatie van (potentiële) betrokkenen te doen.





## Literatuur

- Aelst, P. van en E. Bruininckx (1998) *Netwerkanalyse: 2 concrete toepassingen*. PSW-papers 1998/8
- Arnouts, R. (2004), *Multi-actor en multi-level governance: optimisme regeert....terecht? Een analyse van het probleemoplossend vermogen van multi-actor en multi-level governance aan de hand van een vergelijking van de implementatiefasen van de Vogel- en habitatrichtlijn*, Masterthesis Milieumaatschappijwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen
- Bekkers, V.J.J.M., e.a. (1993), *Succes- en faalfactoren bij de uitvoering van EG-beleid. De uitvoering van EG-richtlijnen kwalitatief gezien*, in: Bestuurskunde, jaargang 2, nummer 4.
- Boedeltje, M. en L. de Graaf (2004), *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Paper voor het politicologenetmaal, 26 en 27 mei 2004, Antwerpen
- Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille (1996), *Draagvlak gezocht. Beslissingen over veranderingen in het binnenlands bestuur*. in: Blad Bestuurskunde, jg5, nr7, pp.317-329
- Kuindersma, W., F.H. Kistenkas en R.C. van Apeldoorn (2004), *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht*, Planbureaustudies nr.8. Natuurplanbureau – vestiging Wageningen
- Kwekkeboom M.H. (2002), *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- Litjens, B.P. E.A. (2000), *De structuur van beleidsnetwerken. Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*, In: Blad Bestuurskunde, jaargang 9 nr. 3, pp. 141-150
- Pröpper en Steenbeek (2001), *de aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, 2<sup>e</sup> druk, uitgeverij Coutinho, Bussum
- Rijnveld, M. en J.F.M. Koppenjan. *Draagvlakvorming bij grote projecten. De Hoge-snelheidslijn zuid*. In: Blad Bestuurskunde (1997) 6-3 (94-107).
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureaustudies nr.1. Natuurplanbureau – vestiging Wageningen



## Bijlage 1 Documenten en deskundigen

### Documenten:

- Veerman, C.P. (16-06-2006), *Natura 2000 doelen en gefaseerde aanwijzing van gebieden*, Kamercorrespondentie
- Bijlage 2. Reacties op Natura 2000-doelendocument en gebiedendocumenten
- Concept Natura 2000 doelendocument – hoofddocument
- Concept Natura 2000 doelendocument – Bijlagen
- LNV, Procedure Natuurbeschermingswet. Vergunningverlening m.b.t. Natura-2000 gebieden, LNV-site juli 2006
- LNV, *Procedure Natuurbeschermingswet. Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden*, LNV-site, juli 2006
- LNV, *Handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden*, LNV-site juli 2006
- Zwartboek. (On)bedoelde gevolgen van Natura 2000. 13 juni 2006, HISWA, BBZ, Watersportverbond, Sportvisserij Nederland, Recron
- Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien. Eindrapportage van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen. Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 7

**Geraadpleegde deskundigen:** Steingrover, E., Alterra en Bouwma, I., Alterra



## Bijlage 2 Vragenlijst

- 1) **Kent u het gebied?** Kaart erbij.
- 2) **Wat is het huidige grondgebruik in het gebied zoal?** Kaart erbij.
- 3) **Welke plannen heeft u \ uw organisatie in grote lijnen met dit gebied** (vraag aan beleidsmakers provincie en eventueel gebruikers)\ **uw grondgebied binnen dit gebied** (vraag aan gemeenten en grondeigenaren - beheerders? Kaart erbij.
- 4) **Wat is uw rol bij het formuleren en \of uitvoeren van die plannen?**
- 5) **bent u op de hoogte van het feit dat dit gebied aangewezen is als Vogel- c.q. Habitatrichtlijngebied?**
- 6) **wat is uw oordeel over de aanwijzing van dit gebied als Vogel- c.q. Habitatrichtlijngebied?** Een toelichting is van belang.
- 7) **wat is uw oordeel over de manier waarop dit beleid wordt doorgevoerd?** Een toelichting is van belang.
- 8) **hoe bent u of is uw organisatie tot nu toe omgegaan met het gegeven dat dit gebied aangewezen is als Vogel- c.q. Habitatrichtlijngebied?**  
Vraag eventueel door om uit te vinden: trekken ze zich er iets van aan dat het gebied een VHR-gebied is?
- 9) **bent u op de hoogte van het Natura 2000 doelendocument van het ministerie van LNV?**
- 10) **bent u op de hoogte van de Natura 2000 doelen voor dit gebied, zoals die zijn opgenomen in het Natura 2000 doelendocument?**
- 11) **wat is uw oordeel over deze doelen?** Pak desgewenst de doelen erbij (zie Natura 2000 doelendocument)! Hierbij is een toelichting wel van belang.
- 12) **bent u betrokken geweest bij het opstellen van het Natura 2000 doelendocument?**
- 13) **wat is uw oordeel over het verloop van het proces?** Hierbij is een toelichting wel van belang.
- 14) **bent u op de hoogte van het gegeven dat er een beheersplan moet worden opgesteld voor dit gebied?**
- 15) **wat is uw oordeel over het feit dat er een beheersplan moet worden opgesteld voor dit gebied?** Hierbij is een toelichting wel van belang.

16) **Wist u dat er in en om het gebied maatregelen genomen moeten worden om de Natura 2000 doelen te realiseren?**

17) **wat vindt u van het feit dat er maatregelen genomen moeten worden in en om het gebied, om de natuurdoelen te kunnen realiseren?** Hierbij is een toelichting wel van belang.

18) **denkt u dat u met deze maatregelen te maken zult krijgen?**  
**Zo ja: waar denkt u dan aan? Wat is uw mening daarover?**

19) **wie denkt u dat er verder nog met maatregelen te maken zullen krijgen?** Doorvragen: waarom deze mensen of organisaties?

## WOt-onderzoek

### Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 42 49 88; E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

---

#### 2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *MoDijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria

- 19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij 'Verkenning Duurzame Landbouw'

20 *Niet verschenen*

## 2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonchot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O.Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haenen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving



- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

## 2007

- 47 *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48 *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49 *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50 *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51 *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52 *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53 *Melman, Th.C.P. (ed).* Indicatoren voor Convention on Biodiversity 2010.
- 54 *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55 *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56 *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000 gebieden
- 57 *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.
- 59 *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden
- 60 *Hoogeveen, M.* Herberekening Ammoniak 1998 (*werktitel*)
- 61 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureau functie
- 65 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureau functie